สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 1/4 (สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

มีนาคม 2552

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 1/4 (สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

นางสาวภัทรียา เทพขจร
นางสาวรมณัย ไชยโกมินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

หน้า

สารบัญ (ย่อ)..... I

สารบัญ..... XI

พ.ศ. ๒๔๗๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๔๗๑..... 1

พ.ศ. ๒๔๗๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๓/๒๔๗๔..... 4

พ.ศ. ๒๔๗๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๐/๒๔๗๗..... 5

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๔๗๗..... 10

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๔๗๗..... 11

พ.ศ. ๒๔๗๘

เรื่องเสร็จที่ ๕-๖/๒๔๗๘..... 14

เรื่องเสร็จที่ ๗๐/๒๔๗๘..... 17

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๔๗๘..... 18

พ.ศ. ๒๔๗๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๔๗๙..... 20

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๔๗๙..... 21

เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๔๗๙..... 23

เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๔๗๙..... 25

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๔๗๙..... 27

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒/๒๔๗๙..... 31

พ.ศ. ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๔/๒๔๘๐..... 33

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๒๖/๒๔๘๐..... 35
เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๔๘๐..... 38
เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๔๘๐..... 40
เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๔๘๐..... 44

พ.ศ. ๒๔๘๑
เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๔๘๑..... 47
เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๔๘๑..... 51
เรื่องเสร็จที่ ๘๓/๒๔๘๑..... 53
เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕/๒๔๘๑..... 57
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๔๘๑..... 59

พ.ศ. ๒๔๘๒
เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๔๘๒..... 61
เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๔๘๒..... 63
เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๔๘๒..... 68

พ.ศ. ๒๔๘๓
เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๔๘๓..... 71
เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๔๘๓..... 72
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๙/๒๔๘๓..... 74

พ.ศ. ๒๔๘๔
เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๔๘๔..... 78
เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๔๘๔..... 79
เรื่องเสร็จที่ ๗๙/๒๔๘๔..... 82
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๐/๒๔๘๔..... 85
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๔๘๔..... 86
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๘/๒๔๘๔..... 87

พ.ศ. ๒๔๘๕
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๔๘๕..... 88

หน้า

พ.ศ. ๒๔๘๖
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๔๘๖..... 92
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๔/๒๔๘๖..... 94

พ.ศ. ๒๔๘๗
เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๔๘๗..... 97
เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๔๘๗..... 100

พ.ศ. ๒๔๘๘
เรื่องเสร็จที่ ๑๑/๒๔๘๘..... 103
เรื่องเสร็จที่ ๕๒/๒๔๘๘..... 105
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๔๘๘..... 107
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๔๘๘..... 110

พ.ศ. ๒๔๘๙
เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๔๘๙..... 115
เรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๔๘๙..... 119
เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๔๘๙..... 120
เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๔๘๙..... 122
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๔๘๙..... 124

พ.ศ. ๒๔๙๐
เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๔๙๐..... 126
เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๔๙๐..... 128
เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๔๙๐..... 130
เรื่องเสร็จที่ ๘๕-๘๖/๒๔๙๐..... 132

พ.ศ. ๒๔๙๑
เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๔๙๑..... 135
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓/๒๔๙๑..... 137

หน้า

พ.ศ. ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๔๙๒..... 141
เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๔๙๒..... 144
เรื่องเสร็จที่ ๙๙/๒๔๙๒..... 150
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๔๙๒..... 151
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๔๙๒..... 154
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๔๙๒..... 158

พ.ศ. ๒๔๙๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๔๙๓..... 160

พ.ศ. ๒๔๙๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘/๒๔๙๔..... 166

พ.ศ. ๒๔๙๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๘/๒๔๙๖..... 169

พ.ศ. ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๖๖/๒๔๙๗..... 173
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓/๒๔๙๗..... 175
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕/๒๔๙๗..... 177
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙/๒๔๙๗..... 179
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๔๙๗..... 181
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๔๙๗..... 183
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๒/๒๔๙๗..... 188
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๔๙๗..... 190

พ.ศ. ๒๔๙๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๔๙๙..... 192
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๔๙๙..... 199
เรื่องเสร็จที่ ๒๐๐/๒๔๙๙..... 201

หน้า

พ.ศ. ๒๕๐๐
เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๐..... 204
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๙/๒๕๐๐..... 206

พ.ศ. ๒๕๐๑
เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๐๑..... 209
เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๐๑..... 213
เรื่องเสร็จที่ ๖๖/๒๕๐๑..... 216
เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๕๐๑..... 219
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๔/๒๕๐๑..... 221
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๖/๒๕๐๑..... 224

พ.ศ. ๒๕๐๒
เรื่องเสร็จที่ ๓๗/๒๕๐๒..... 226

พ.ศ. ๒๕๐๖
เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๖..... 228
เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๕๐๖..... 229
เรื่องเสร็จที่ ๖๒/๒๕๐๖..... 233

พ.ศ. ๒๕๐๗
เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๐๗..... 236
เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๐๗..... 238

พ.ศ. ๒๕๐๘
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๐๘..... 241

พ.ศ. ๒๕๐๙
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๐/๒๕๐๙..... 243
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๐๙..... 245
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙..... 246

หน้า

พ.ศ. ๒๕๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๑๒..... 249
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๑๒..... 253
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๑๒..... 257
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒..... 264
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๑/๒๕๑๒..... 268
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๑๒..... 272

พ.ศ. ๒๕๑๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๓..... 276
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕/๒๕๑๓..... 279
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓/๒๕๑๓..... 284
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๑๓..... 289
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๑๓..... 292

พ.ศ. ๒๕๑๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๑๔..... 296
เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๑๔..... 298
เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๑๔..... 302
เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๑๔..... 306
เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๑๔..... 308
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๑๔..... 310

พ.ศ. ๒๕๑๕

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๑๕..... 314
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๑๕..... 317

พ.ศ. ๒๕๑๖

เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๑๖..... 320
เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๑๖..... 323
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๑/๒๕๑๖..... 330
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๓/๒๕๑๖..... 332

หน้า

พ.ศ. ๒๕๑๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๑๗..... 334
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๑๗..... 337
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๑๗..... 339
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๒/๒๕๑๗..... 343
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๘/๒๕๑๗..... 345
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๑๗..... 349
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๑๗..... 351
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๑๗..... 355

พ.ศ. ๒๕๑๘

เรื่องเสร็จที่ ๘๓/๒๕๑๘..... 358
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘..... 361
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๑๘..... 363

พ.ศ. ๒๕๑๙

เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๑๙..... 366
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๕๑๙..... 369
เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๑๙..... 371
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๓/๒๕๑๙..... 374
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๙..... 378
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๑๙..... 381

พ.ศ. ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๕๒๐..... 384
เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๒๐..... 386
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๒๐..... 388
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๐..... 393
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๒๐..... 396
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๐..... 398
เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๐..... 401
เรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๒๐..... 404

หน้า

พ.ศ. ๒๕๒๑

เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๕๒๑..... 407
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๒๑..... 411
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๑/๒๕๒๑..... 414
เรื่องเสร็จที่ ๔๖๑/๒๕๒๑..... 418

พ.ศ. ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๒๒..... 420
เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๒๒..... 422
เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔/๒๕๒๒..... 427
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๗/๒๕๒๒..... 430
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๒๒..... 433
เรื่องเสร็จที่ ๓๖๔/๒๕๒๒..... 436
เรื่องเสร็จที่ ๔๒๔/๒๕๒๒..... 439
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๙/๒๕๒๒..... 447
เรื่องเสร็จที่ ๕๑๖/๒๕๒๒..... 452
เรื่องเสร็จที่ ๕๓๓/๒๕๒๒..... 456
เรื่องเสร็จที่ ๕๔๑/๒๕๒๒..... 458

พ.ศ. ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๒๓..... 460
เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓..... 464
เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๒๓..... 466
เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๒๓..... 469
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๒๓..... 478
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๒๓..... 481
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๒๓..... 485
เรื่องเสร็จที่ ๒๕๙/๒๕๒๓..... 487
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๒๓..... 491
เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๒๓..... 494
เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๒๓..... 498
เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๒๓..... 501
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๗/๒๕๒๓..... 504

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๙/๒๕๒๓..... 507
เรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๒๓..... 513
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๓..... 515
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๒๓..... 518
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๒๓..... 521

พ.ศ. ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๒๕..... 525
เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๒๕..... 528
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๒๕..... 531
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๕..... 535
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๒๕..... 540
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๕๒๕..... 547
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๕..... 551
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๕๒๕..... 555
เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๒๕..... 569
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๙/๒๕๒๕..... 574
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๒๕..... 579
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕..... 585
เรื่องเสร็จที่ ๓๖๐/๒๕๒๕..... 590
เรื่องเสร็จที่ ๓๘๙/๒๕๒๕..... 595
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๗/๒๕๒๕..... 598
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๙/๒๕๒๕..... 601
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๒/๒๕๒๕..... 604
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๒๕..... 609

เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๔๗๑

(คำแปล)
บันทึก
ว่าด้วยการที่เอกชนทำทาง

กรรมการร่างกฎหมาย ได้อ่านลายพระหัตถของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมลงวันที่ ๒๖ เมษายนก่อนแล้ว เห็นชอบด้วยความเห็นของอธิบดีกรมอัยการว่า ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๙๖ การที่จะฟ้องเอกชนผู้หนึ่งซึ่งทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นคดีอาญานั้นไม่มีทางจะทำได้นอกจากจะฟ้องเป็นคดีแพ่งขับไล่ออกจากที่ดินทางเดียว โดยอ้างเหตุว่าบุคคลผู้นั้นได้เข้าจับจองที่ดินโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ ถึงมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

นโยบายแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบัน ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ก็คือว่า ทางหลวงของแผ่นดินและทางหลวงของมณฑลนั้น ให้กรมทางและเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑล "ก่อสร้างและบำรุงรักษา" (มาตรา ๑๔๖) ซึ่งความจริง ทั้งนี้ เป็นการให้อำนาจสิทธิ์ขาดในการก่อสร้างแก่กรมหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งกล่าวมาแล้วนั้น ส่วนทางราษฎรนั้นกล่าวว่า "ให้ราษฎรในตำบลเป็นผู้ก่อสร้างและบำรุงรักษา" (มาตรา ๑๔๖) และข้อนี้ไม่ใคร่จะเปิดช่องให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมขัดขวางการที่ราษฎรคนหนึ่งในจำพวกนั้นที่จะจัดการทำทางโดยเสียทรัพย์ของตนเอง แต่ว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๑ ซึ่งว่า "การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางราษฎรนั้น ให้อยู่ในความกำกับตรวจตราของนายอำเภอ" และการขออนุญาตหาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการก่อสร้างหรือก่อนที่จะก่อสร้างทางราษฎรดังกล่าวนี้ไม่ แม้ในเรื่องทางหลวงของแผ่นดินและทางหลวงของมณฑล กฎหมายก็หาได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้สำหรับบุคคลผู้ทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าโดยมิได้รับอนุญาตไม่ มาตรา ๑๕๙ บัญญัติถึงเรื่องการตรวจตราเท่านั้น

ฉะนั้น การจึงเป็นว่า เมื่อมีเอกชนได้ทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าก็ยังกล่าวไม่ได้ว่าบุคคลนั้น ๆ ลบหลู่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบัน พ.ศ. ๒๔๖๔ แม้ถึงว่าบุคคลนั้นจะได้กระทำการอันเป็นผิดโดยไม่ต้องสงสัยต่อความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว อันประสงค์จะควบคุมการทำทางสาธารณะทั้งหมดในพระราชอาณาจักรให้การเป็นไปในทางขออนุญาตก่อนก็ตาม

กรรมการร่างกฎหมาย เข้าใจว่า กรมทางประสงค์จะห้ามวิธีการที่เอกชนถือโอกาสในความบกพร่องแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบันก่อสร้างทางขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตนี้ ในกรณีเช่นนั้นก็ควรที่จะออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสีย

กล่าวตามหลักการแล้วมีกรณีที่จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ทาง คือ

๑. กรณีที่เอกชนทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ (เช่นในเรื่องหลวงภัณฑลักษณวิจารณ์ตามที่กรรมการเข้าใจ) ไม่ต้องสงสัย กิจการเช่นนี้ควรต้องห้ามในทันที และถึงแม้ก่อนที่จะได้มีการฟ้องร้องขอให้ขับไล่ก็ดี

๒. กรณีที่เอกชนทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าแต่เพื่อประโยชน์อันร่วมกันแห่งราษฎรในตำบลนั้น และเปิดให้เป็นทางสัญจรไปมาโดยไม่ได้คิดมูลค่า ในกรณีเช่นนี้ไม่เป็นการเห็นแก่ตนเอง นับว่าเป็นกิจการสำหรับประโยชน์ทั่วไป

แต่ในกรณีทั้งสองนี้ ดูเหมือนว่าทางแก้ก็ควรจะเป็นเช่นเดียวกันกล่าวคือให้มีบทบัญญัติกฎหมายบังคับเอกชนที่จะทำทางว่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ส่วนการฟ้องร้องเป็นคดีอาญา และการลงโทษทางอาญานั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วได้ร้องขึ้นมาก็วางลงไว้ด้วย เมื่อพิจารณาดูข้อแตกต่างดังกล่าวมาข้างต้น ก็เป็นน่าที่ของกรมทางที่จะวินิจฉัยตามพฤติการณ์แห่งเรื่องว่า การฟ้องทางอาญานั้นจะเป็นที่พึงประสงค์หรือไม่

นอกจากนั้นตามลายพระหัตถ์ของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมปรากฏว่าทรงมุ่งหมายที่จะให้นโยบายในเรื่องการที่เอกชนทำทางนี้เป็นไปทำนองเดียวกับนโยบายในเรื่องรถไฟราษฎรซึ่งใช้เป็นกฎหมายอยู่บัดนี้ (ขอพระบรมราชานุญาต) กรรมการร่างกฎหมายเห็นชอบด้วยในความเห็นนั้น แต่ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับรถไฟราษฎรแล้ว การขออนุญาตเป็นสิ่งจำเป็นทุกรายไป (มาตรา ๙๕) ถึงแม้ในเรื่องรถไฟหัตถกรรมที่เดินเฉพาะแต่ในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้าง ก็ยังต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ก่อนเช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๔๓) ทั้งนี้ สำหรับรถไฟเป็นการถูกต้องทีเดียว โดยเหตุที่รถไฟย่อมมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยแห่งประชาชนเสมอ ส่วนในเรื่องทางนั้นดูเหมือนว่าฐานะอยู่ข้างจะผิดแผกกัน และกล่าวตามหลักแล้วความปลอดภัยของประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องด้วยเลย โดยเหตุนี้ดูเหมือนเป็นการสมควรที่จะให้เอกชนคงมีอิสระเต็มที่ในอันจะสร้างทางภายในที่ดินส่วนตัวของตนได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตเสียก่อน อนึ่งกรรมการขอเสนอด้วยว่า คำว่า "ที่ดินส่วนตัว" นี้ควรให้มีความหมายอย่างกว้าง ๆ คือรวมทั้งที่ดินที่มีใบเหยียบย่ำ ฯลฯ อยู่นั้นด้วย เพราะนับว่าเป็นสาธารณประโยชน์ในการที่จะให้ความสะดวกทั้งปวงแก่ความเจริญแห่งที่ดิน ควรให้มีข้อยกเว้นสักข้อหนึ่งในเรื่องทาง ซึ่งถึงแม้จะอยู่ในที่ดินส่วนตัวก็ดี ควรให้เปิดเป็นทางเดินสาธารณะเพื่อเก็บเงิน

ในที่สุดกรรมการขอเสนอให้พิจารณาถึงความจริงว่า ในเรื่องรถไฟราษฎร (มาตรา ๙๕ ถึงมาตรา ๑๔๕) นั้น เมื่อเอกชนคนใดจงใจสร้างรถไฟราษฎรขึ้นในที่ดินว่างเปล่าโดยไม่ขอหรือรับอนุญาตเสียก่อน (มาตรา ๙๕ และ ๑๒๐) ก็หามีบทบัญญัติในกฎหมายที่จะฟ้องบุคคลผู้นั้นให้รับผิดชอบเป็นทางอาญาไม่ (มาตรา ๑๑๙ ใช้บังคับแต่เฉพาะเรื่องที่ผู้รับอนุญาตกระทำการลบหลู่คำสั่งของสภากรรมการรถไฟเท่านั้น ข้อนี้ดูเหมือนจะได้ร่างขึ้นเพื่อประโยชน์ ที่จริงบทลงโทษควรเป็นขับไล่ผู้ละเมิด และสำหรับการสร้างรถไฟแล้วข้อนี้เป็นเหตุ

ให้เสียเงินเป็นจำนวนมากมาย จนไม่น่าที่จะมีผู้ใดกระทำลงโดยเจตนา ส่วนในเรื่องทางนั้น ฐานะผิดแผกกัน และตามความชำชองย่อมพิสูจน์ได้ว่ากรมทางจะต้องเผชิญกับเรื่องที่ฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง ฉะนั้น จึงดูเหมือนเป็นการจำเป็นที่จะบัญญัติโทษทางอาญาไว้ แต่อย่างไรก็ดีกรรมการเห็นว่าโทษที่บัญญัตินี้ไม่ควรใช้บังคับแต่ทางเกวียน บาทวิถี ฯลฯ เพราะเหตุว่าทางชนิดนี้มิได้ก่อสร้างกันจริงจังตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมาย และจัดว่าเป็นกิจการเล็กน้อยซึ่งควรจะปล่อยให้แล้วแต่ราษฎรจะเห็นควร

เมื่อกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเห็นชอบด้วยหลักดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่กระทรวงพาณิชย์จะสั่งมานั้นอีกและรัฐบาลได้เห็นชอบด้วย กรรมการก็เตรียมพร้อมที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องนี้

(ลงนาม) หลวงสารสาสน์ประพันธ์
เลขานุการ

วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๗๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๓/๒๔๗๔

บันทึก
กรมร่างกฎหมาย
วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๗๔
เรื่อง เรียกชื่อ "กฎหมาย" ที่ให้ใช้ "กฎหมาย"

ถ้าจะขยายการให้กฎหมายเรื่องหนึ่งครอบไปนอกแดนการใช้เดิมควรเรียกว่า "ประกาศให้ใช้" มีตัวอย่างที่ตกลงแล้วในเรื่องล้อเลื่อนสุขาภิบาล ชลประทาน และแบ่งที่ดินให้ราษฎร

เรื่องนี้เดิมทีตกลงกันว่า `ประกาศ' ไม่มี force of law จะต้องเป็นประกาศกระแสพระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติแต่โดยที่เรื่องขยายเขตการใช้กฎหมายไม่มี Elements เป็น law อะไรเพิ่มเติมเลยนอกจากบอกให้เอากฎหมายเรื่องนี้ไปใช้เท่านั้น พระราชบัญญัติบางอย่างใช้เฉพาะท้องถิ่น เช่น สัตว์พาหนะ ล้มละลาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ล้อเลื่อน พระราชกฤษฎีกาบางอย่างใช้ชั่วคราวใช้เฉพาะการบางอย่างในบางท้องถิ่น

การขยายที่จะใช้บัญญัติพึงเรียกว่า "ประกาศ"ไม่ต้องมี new elements เป็น law อะไรอื่น มิฉะนั้นต้องใช้คำว่า ประกาศกระแสพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ตามหลักการที่ได้กำหนดไว้แต่เดิมนั้น ดูตัวอย่างเรื่องแบ่งที่ดินในอำเภอเมืองสมุทรปราการ ที่ทำส่งกระทรวงยุตติธรรมโดยบันทึกที่ ๓๓/๔๔๑ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๗๔

เรื่องเสร็จที่ ๒๐/๒๔๗๗

บันทึก
การตีความเรื่องคนอเมริกันจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองไทยได้หรือไม่เพียงใด (ความเห็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่พระอาจวิทยาคม (ยอร์ช บี.แม็คฟาร์แลนด์))

ตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายได้พิจารณาเรื่องที่พระอาจวิทยาคม (ยอร์ช บี.แม็คฟาร์แลนด์) ขออนุญาตถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตำบลคลองตัน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร ว่าเรื่องนี้จะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่นั้น เสร็จแล้ว

เพื่อที่จะแก้ปัญหาข้อนี้ จำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ให้ละเอียดถี่ถ้วน และทราบข้อกฎหมายที่สำคัญๆ ซึ่งมีดั่งต่อไปนี้

๑. ผู้ร้องเป็นชนชาติอเมริกัน ฉะนั้น จึ่งต้องอยู่ภายในบังคับเรื่องสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงสยามตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๒๐

๒. ตามข้อ ๔ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรี ค.ศ.๑๘๕๖ คนชาวอเมริกันมีสิทธิซื้อที่ดินในกรุงสยามได้แต่เฉพาะบางแห่งและภายในบังคับเงื่อนไขบางอย่าง แต่ทั้งนี้ได้ถูกยกเลิกเสียแล้วโดยเด็ดขาดตามข้อ ๑๖ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้สิทธิของชนชาติอเมริกันเกี่ยวด้วยการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเดี๋ยวนี้ จึ่งอยู่ในบังคับข้อ ๑ แห่งสัญญาฉบับที่ใช้ในเวลานี้ ซึ่งยอมให้ชาวอเมริกันมีสิทธิได้แต่เพียงเช่าที่ดินเท่านั้น ไม่ใช่ให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ (เป็นการตรงกันข้ามกับเรื่องเรือน โรงทำงาน โรงเก็บสินค้าและร้าน)

๓. ความจริง ชนชาติอเมริกันได้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามสัญญาปี ค.ศ.๑๘๕๖ และก่อนสัญญาปี ค.ศ.๑๙๒๐ ก็มีอยู่บ้าง ข้อความจริงมีอยู่ดั่งนี้ และตามทางที่รัฐบาลสยามได้ปฏิบัติมานั่น แม้ว่าจะมีบทบังคับตามสัญญาทางพระราชไมตรี ปี ค.ศ.๑๙๒๐ อยู่แล้วก็ตาม รัฐบาลก็มิได้ยกเอกข้อสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับที่กล่าวแล้วมาทำการเพิกถอนโฉนดที่ดินของชนชาวอเมริกันเสียโดยไม่คำนึงถึงอัธยาศัยไมตรีต่อเจ้าของที่ดินชาวอเมริกันเหล่านั้น

๔. ฐานะของผู้ร้องนั้นคือ ผู้ร้องได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่สองแห่งคือที่ดินโฉนดที่ ๖๕๔๐ กับโฉนดที่ ๖๕๔๒ ตามสัญญาปี ค.ศ.๑๘๕๖ เมื่อมีสัญญาปี ค.ศ.๑๙๒๐ แล้วจนบัดนี้รัฐบาลก็หาได้ทักท้วงถึงสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์นี้ไม่ดั่งที่กล่าวแล้วในข้อ ๓ ข้างต้น ดังนั้นตามปกติผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมได้สิทธิและเอกสิทธิ์ตามที่เจ้าของที่ดินจะพึงมีพึงได้ ข้อสำคัญที่สุดข้อหนึ่งก็คือ เจ้าของที่ดินอาจจำหน่ายที่ดินของตนและโอนให้แก่บุคคลอื่นใดได้ตามความพอใจ

๕. ผู้ร้องก็ได้ใช้สิทธินั้นแล้ว โดยขายที่ดินโฉนดที่ ๖๕๔๒ แก่นางพยุง เวชชศาสตร์ โดยมิได้มีข้อคัดค้านเกิดขึ้นแต่อย่างใดเลย

๖. บัดนี้ผู้ร้องอ้างว่าตนประสงค์เพียงแต่จะใช้สิทธิอย่างธรรมดานั้นอีก คือทำการจำหน่าย โดยจะแลกที่ดินโฉนดที่ ๖๕๔๐ กับที่ดินของนางพยุง เวชชศาสตร์ อันที่จริงที่ดินซึ่งผู้ร้องจะแลกเอากลับมานั้นก็คือ ที่ดินโฉนดที่ ๖๕๔๒ ซึ่งเป็นของผู้ร้องมาก่อนนั่นเอง แต่ข้อนี้ไม่เป็นข้อสาระสำคัญแห่งเรื่องนี้แต่อย่างใดเลย ไม่ว่าจะเป็นในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ร้อง ข้อที่จะพึงระลึกถึงอยู่ที่ว่าที่ดินโฉนดที่ ๖๕๔๒ นั้น บัดนี้เป็นทรัพย์สินของนางพยุง เวชชศาสตร์ แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ใครจะเป็นเจ้าของอยู่ก่อนนั่นไม่เป็นข้อสำคัญ

๗. เมื่อพิจารณาถึงการแลกเปลี่ยน ปรากฏชัดว่าวิธีโอนทรัพย์สินเช่นนี้จำเป็นต้องพิจารณาความสองตอน ตอนหนึ่งท่านโอนทรัพย์สินของท่านให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และอีกตอนหนึ่งท่านได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลอื่นนั้น เพราะฉะนั้นตามทางกฎหมาย การแลกเปลี่ยนนั้นหาได้หมายความเฉพาะการจำหน่ายทรัพย์สินของท่านเท่านั้นไม่ ยังหมายความถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยในคราวเดียวกัน[๑]

๘. สัญญาแลกเปลี่ยนนั้น ในส่วนที่เป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินย่อมขัดกับถ้อยคำและความประสงค์ของข้อ ๑ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรี ปี ค.ศ.๑๙๒๐ อย่างแน่นอน เมื่ออ้างถึงสัญญาทางพระราชไมตรีโดยเฉียบขาดแล้ว ไม่น่าสงสัย รัฐบาลย่อมมีสิทธิโดยไม่มีปัญหาอย่างใดในอันที่จะไม่ยอมให้มีการแลกเปลี่ยนที่ดินกันเพราะเหตุที่การแลกเปลี่ยนนี้มีการได้มาซึ่งทรัพย์สินอยู่ด้วย

๙. แต่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า เมื่อมีสัญญาทางพระราชไมตรี ปี ค.ศ. ๑๙๒๐ แล้ว นโยบายของรัฐบาลก็หาใช่จะเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ชนชาติอเมริกาไม่ เท่าที่ผู้ร้องได้ร้องขอต่อรัฐบาล ณ บัดนี้ออกจะไกลออกไปอีกหน่อยหนึ่ง เพราะว่าผู้ร้องได้ขอเอาซึ่งสิทธิในอันจะได้มาซึ่งที่ดินแปลงหนึ่งอันมิใช่ของตนโดยแท้ และนี้ย่อมเป็นเอกสิทธิ์อีกอย่างหนึ่งต่างหากจากการที่จะสงวนไว้ซึ่งที่ดินอันตนได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว โดยเหตุนี้รัฐบาลจำต้องชี้ขาดว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะจัดการไปโดยยอมให้ผู้ร้องทำการแลกเปลี่ยนที่ดินได้ เมื่อดูจากเรื่องที่ส่งมาแล้ว ปรากฏว่า กระทรวงเศรษฐการ กระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีก็หาได้มีข้อขัดข้องในการที่ผู้ร้องขอทำการแลกเปลี่ยนนี้แต่ประการใดไม่

ฉะนั้น ข้อที่จะต้องทราบต่อไปมีว่า นอกจากพระบรมราชานุญาตแล้วนั้นจะต้องเสนอเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

๑๐. ข้อที่จะต้องพิจารณานั้นหาใช่เรื่องนิติกรรม (สัญญา, การแลกเปลี่ยน ฯลฯ) เหล่านี้เองไม่ เพราะเหตุที่นิติกรรมเหล่านั้นไม่ทำให้ปัญหาที่ว่าสภาจะอนุมัติหรือไม่เกิดขึ้นได้เลย ปัญหามีอยู่แต่ในข้อที่ว่านิติกรรมที่กล่าวแล้วนั้นชนชาวอเมริกันเป็นผู้กระทำขึ้นและนิติ

---

[๑] ประมวลแพ่งฯ มาตรา ๕๑๘ ที่ว่า “อันว่าแลกเปลี่ยนนั้นคือสัญญาซึ่งคู่กรณีต่างโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้กันและกัน” มาตรา ๕๑๙ ที่ว่า “บทบัญญัติทั้งหลายในลักษณะซื้อขายนั้น ท่านให้ใช้ถึงการแลกเปลี่ยนด้วย โดยให้ถือว่าผู้เป็นคู่สัญญาแลกเปลี่ยนเป็นผู้ขายในส่วนทรัพย์สินซึ่งตนได้ส่งมอบ และเป็นผู้ซื้อในส่วนทรัพย์สินซึ่งตนได้รับในการแลกเปลี่ยนนั้น”

กรรมนั้นตามสัญญาทางพระราชไมตรี ปี ค.ศ.๑๙๒๐ ชนชาวอเมริกันต้องห้ามมิให้กระทำ (อย่างน้อยก็เพียงบางส่วนของนิติกรรม) ดั่งที่ปรากฏจากการพิจารณาถึงนิติกรรมแห่งการแลกเปลี่ยนนั้นแล้ว

ทั้งนี้ จึงหมายความว่าข้อที่รัฐบาลตกลงจะกระทำนั้นเป็นการยกเว้นบังคับตามสัญญา ปี ค.ศ.๑๙๒๐ เฉพาะบางรายเป็นพิเศษแน่นอนทีเดียว ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้เป็นภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง คือรัฐบาลอเมริกันคงไม่คัดค้านการที่ผ่อนผันเช่นนี้ โดยเหตุนี้ข้อวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐบาลเป็นคุณแก่คนสังกัดของเขา ข้อที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า การผ่อนผันการบังคับตามสัญญาทางพระราชไมตรีดังนี้จะต้องเสนอต่อผู้มีอำนาจนิติบัญญัติหรือไม่

๑๑. การทำสัญญาทางพระราชไมตรีต่างๆ นั่น เวลานี้อยู่ในบังคับมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา ๕๔ แห่งรัฐธรรมนูญใช้ไม่ได้ในเรื่องนี้ เพราะว่าบทบัญญัติมาตรานี้ไม่มีผลย้อนหลัง และจะพึงใช้บังคับได้ก็แต่เฉพาะแก่สัญญาทางพระราชไมตรีที่จะได้กระทำขึ้นภายหลังที่ได้ใช้รัฐธรรมนูญแล้วเท่านั้น มาตรานี้ไม่เกี่ยวถึงสัญญาทางพระราชไมตรีที่ได้ทำไว้แล้วก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ทำถูกต้องตามแบบตามที่ใช้อยู่ในขณะที่ทำสัญญานั้นแล้ว สำหรับสัญญาปี ค.ศ.๑๙๒๐ ก็เป็นเช่นเดียวกัน

๑๒. หลักที่ยอมรับกันตามกฎหมายระหว่างประเทศมีอยู่ว่าสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น เมื่อบัญญัติให้ใช้โดยถูกต้องแล้ว (คือทำตามแบบที่เป็นอยู่ในเวลาที่ใช้) ก็กลายเป็นกฎหมายของบ้านเมือง ทั้งนี้ เป็นทางเดียวเท่านั้นที่จะให้สัญญานั้นใช้และบังคับแก่คนในบังคับของอัครภาคีแห่งสัญญาได้

(ดู Pillet et Nivoyet, Manuel de Droit inter-"สัญญาทางทูตเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ".....คำพิพากษาศาลสูงฝรั่งเศสลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1834 Sirez 34, 1822 วันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1838 Repertoire Sirez, Vo. Traite International No. 99 - Turin, 20 มีนาคม ค.ศ. 1876 Clunet ตุลาคม ค.ศ. 1879 หน้า 307..จำพวกใหม่ๆ คือ ปารีส 23 ตุลาคม ค.ศ. 1920 Sirez 1921.2.85- Bruxellis 7 มิถุนายน ค.ศ.1920 Bulletin des Decisions des Fribunaux arbitraux mixtes t.I หน้า 198.Court of Darmstadt ibid I หน้า 307. Supreme Court of Poland 7 มิถุนายน ค.ศ.1922..District Court of Washington 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1921 Bulletin de I,Institut intermediaire international, 1922. No. 2092. Bourier's (American) Law Dictionary, Vo. treaty, ว่า "สัญญาระหว่างประเทศนั้นถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและโดยเหตุนี้ศาลจำต้องถือตามในเมื่อสัญญาทางพระราชไมตรีนั้นมีผลใช้ได้เองโดยมิต้องอาศัยบทกฎหมายใดๆ เลย.....สัญญาทางพระราชไมตรีนั้นคล้ายกับพันธะ และเป็นเช่นเดียวกับตัวบทกฎหมายทั้งสองอย่างนี้เป็นกฎหมายอันสูงสุดของประเทศด้วยกัน และไม่สูงไม่ต่ำกว่ากันเลย"

๑๓. ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๗) ย่อมเป็นอำนาจและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้อำนาจบริหาร (ทางคณะรัฐมนตรี) แต่ในการใช้อำนาจบริหารนี้ย่อมหมายความว่าใช้ตามบทกฎหมายที่มีอยู่ และไม่หมายความว่าจะละเมิดบทกฎหมายที่มีอยู่

นั้นๆ โดยยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเสียในกรณีพิเศษเช่นนั้นๆ ถ้าหากกระทำไปเป็นประการอื่นแล้ว ความรับผิดชอบย่อมจะตกอยู่กับพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีอย่างหนัก เพราะเหตุฉะนั้นเมื่อใดการที่จะบังคับตามกฎหมายเป็นการยกเว้นจากบทกฎหมายแล้ว การนั้นจะต้องได้รับความยินยอมอนุญาตจากทางอำนาจซึ่งรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้แก้บทกฎหมายได้เสียก่อน คือจากทางอำนาจนิติบัญญัติ ต่อเมื่อทางอำนาจนิติบัญญัติเห็นด้วยและยินยอมแล้ว ทางอำนาจฝ่ายบริหารจึ่งจะมีอำนาจให้ยกเว้นกฎหมายที่มีอยู่ได้

๑๔. การกระทำทางฝ่ายอำนาจนิติบัญญัตินั้น จะพึงทำไปได้ก็ต่อเมื่อกระทำโดย "พระมหากษัตริย์ ด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร"

๑๕. เพราะเหตุฉะนั้นจึ่งเป็นว่า การกระทำของรัฐบาล เพื่อให้เป็นผลในทางกฎหมาย ทางรัฐธรรมนูญ และมิให้มีข้อคัดค้านได้นั้น ต้องแยกออกเป็นสองตอน

๑) ความตกลงเห็นชอบของฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติซึ่งบัดนี้ย่อมได้มาจาก "พระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" คือการที่อนุญาตเป็นพิเศษให้ผู้ร้องทำการแลกเปลี่ยนที่ดินของตนได้ (ออกเป็นพระราชบัญญัติ)

๒) และการประกาศและควบคุมให้เป็นไปตามที่สภาได้ให้อนุมัติแล้ว โดยฝ่ายอำนาจทางบริหารเป็นผู้กระทำ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางคณะรัฐมนตรี

๑๖. ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเห็นเป็นการสมควรที่จะเสนอว่า เมื่อจะให้อนุญาตแก่ผู้ร้องกระทำการนี้แล้ว ขอให้ระลึกถึงข้อเหล่านี้ด้วย คือการอนุญาตรายนี้คงไม่เกิดผลร้ายอย่างใดขึ้นในภายหน้า แต่การอนุญาตเช่นนั้นต่อไปชาวอเมริกันอื่นที่ประสงค์จะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินของตนกับที่ดินอื่น คงถือเอาเป็นตัวอย่างเป็นอย่างดี แต่อันตรายข้อนี้ส่วนมากอยู่ในข้อที่เกี่ยวกับจำนวนที่ดินและสิทธิเก็บดอกผลในที่ดินที่ชาวอเมริกันมีอยู่ และเรื่องนี้จะทราบได้จากกรมที่ดินว่ามีเพียงใด แต่อย่างไรก็ดีเพื่อตัดทอนอันตรายนี้ให้น้อยลง สมควรจะกล่าวไว้เสียให้ชัดแจ้งในการอนุญาตว่าการที่ให้อนุญาตเช่นนั้นก็แต่โดยเหตุที่ ๑) เนื้อที่ของที่ดิน

สองรายที่จะแลกเปลี่ยนกันนี้เท่ากัน (๑ ไร่ ๑ งาน ๙๙ วา) และ ๒) คู่สัญญาทั้งสองแสดงและรับรองว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้ให้หรือรับเอาซึ่งเงินหรือประโยชน์อื่น นอกจากที่ดินที่แลกเปลี่ยนนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดทีเดียวว่าถ้าหากมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดขัดกับข้อ ๒ ข้างบนนี้ ย่อมทำให้สัญญาแลกเปลี่ยนผันแปรไปและทำให้สัญญาบางส่วนเป็นสัญญาซื้อขาย ถ้าได้ระบุข้อความสองข้อข้างบนนี้ไว้แล้ว การที่เจ้าของที่ดินชาวอเมริกันอื่นๆ จะยกเอาเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นตัวอย่างบ้าง ก็คงทำให้รัฐบาลต้องประสบความไม่สะดวกในภายหน้าแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

(ลงนาม) อาร์.กียอง

วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๖

(สำเนา)

ที่ ๒๐/๒๔๗๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๗

เรื่อง เสนอมติของกรรมการเรื่องคนอเมริกันถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองไทย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามหนังสือของท่านที่ ฎ.๔๐๘๑/๒๔๗๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ศกนี้ ว่าคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ส่งเอกสารต่างๆ เกี่ยวด้วยเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอบันทึกความเห็นของนายสตีเวนส์ในเรื่องพระอาจวิทยาคมคนอเมริกันขออนุญาตทำการแลกเปลี่ยนที่ดินและเรื่องคณะสอนศาสนาอเมริกันแบ๊ปทิสต์ ฟอเรนย์ มิชชั่น จะแลกเปลี่ยนที่ดินกับเอกชนกับบริษัทน้ำมันอเมริกันชื่อโซโกนีแว๊กคูอัมม์ ประสงค์จะซื้อที่ดิน ๗ แห่ง มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่าคนอเมริกันจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงสยามได้หรือไม่เพียงใด แล้วเสนอความเห็นขึ้นมาเพื่อประกอบการพิจารณานั้น

บัดนี้ กรรมการร่างกฎหมายพร้อมด้วยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประชุมตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ปัญหาที่ว่าคนอเมริกันจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงสยามได้หรือไม่เพียงใดนั้น ตามสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา ไม่มีข้อความในเรื่องคนของแต่ละฝ่ายจะได้มาและถือเอาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศของอีกฝ่ายหนึ่ง การที่จะตีความหมายแห่งสัญญาทางพระราชไมตรีจะต้องอาศัยดูว่าทางสหปาลีรัฐอเมริกาเขาถืออย่างใดในเรื่องนี้ เท่าที่ได้ทราบมา ในรัฐหลายรัฐไม่มีข้อแตกต่างอย่างไรในระหว่างคนไทยกับคนอเมริกัน และในรัฐหลายรัฐได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า คนไทยอาจได้มาและถือเอาซึ่งที่ดินโดยมีกำหนดเวลาเพื่อประโยชน์ซึ่งได้ระบุไว้นั้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ที่ประชุมจึงลงมติว่า ถ้ามีหลักฐานเชื่อได้ แน่นอนว่า คนไทยอาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายของรัฐบางรัฐในอเมริกาได้ คนอเมริกาก็ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงสยามได้ดุจกันแต่จะถือได้เพียงใดนั้นต้องเป็นไปตามประกาศรัชกาลที่ ๔ ซึ่งประกาศฉบับนี้ฝ่ายเรามีสิทธิที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ได้

เพราะฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อท่านจะได้นำมติของกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(ลงชื่อ) หลวงประพนธ์นิติสรรค์

เลขาธิการ ฯ

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๔๗๗

(สำเนา)

ที่ ๗๕๓/๒๔๗๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ ๑๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๗

เรื่อง แจ้งมติของกรรมการเรื่องกระทรวงกลาโหมขอซื้อที่ดินของกรมรถไฟ
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ

ตามหนังสือที่ ๑๑๐๗/๖๔๐๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ศกนี้ หารือความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวด้วยปัญหาที่กรมรถไฟขอให้กระทรวงเศรษฐการจัดการขอพระบรมราชานุญาตให้กรมรถไฟโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสองแปลง บริเวณสถานีนอกเมืองให้แก่กระทรวงกลาโหม ว่าการโอนนั้นจะทำได้โดยวิธีใดจึ่งจะสมบูรณ์ ความพิสดารแจ้งอยู่แล้วนั้น ข้าพเจ้าได้รับและส่งเรื่องให้กรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณาแล้ว บัดนี้กรรมการร่างกฎหมายรายงานว่า ได้ประชุมตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าการที่กรมรถไฟจะโอนขายที่ดินให้แก่กระทรวงกลาโหมนั้นไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.๒๔๖๔ มาตรา ๖ (๒) เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องโอนขายให้แก่เอกชนหรือบริษัท การโอนรายนี้เป็นการโอนกันระหว่างกรมในราชการเพื่อที่จะให้เป็นการสมบูรณ์ กระทรวงเจ้าหน้าที่ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว จึ่งโอนกันได้

ทั้งนี้ ข้าพเจ้าได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว จึ่งเรียนมาเพื่อท่านจักได้จัดการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) หลวงนิพนธ์นิติสรรค์
เลขาธิการ

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๔๗๗

บันทึก
เรื่อง รัฐบาลประกาศหวงห้ามที่ดินริมถนนที่ตัดใหม่ซึ่งยังไม่มีเจ้าของ

เป็นที่เข้าใจตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๘๒๕๕/๒๔๗๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ ว่า คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรประกาศหวงห้ามที่ดินริมถนนที่ตัดใหม่ซึ่งไม่มีเจ้าของ เพื่อเอาไว้ใช้ในราชการ

การที่จะทำเช่นนี้เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ตอบได้ไม่ยากนักว่า เป็นการชอบแล้ว

ที่ดินไม่มีเจ้าของนั้น ได้เคยถือกันว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ หลักการอย่างเก่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปเลย และในทางปกครองก็ดี ศาลก็ดี ก็ยังถืออยู่ว่าทั้งนี้เป็นกฎหมายของบ้านเมือง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักกฎหมายไว้ให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้นโดยบัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน" (มาตรา ๑๓๐๔) หลักทั้งสองนี้ไม่ได้ขัดแย้งกันเลย เป็นสิ่งแน่นอน กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมีความหมายใคร่จะส่งเสริมให้ราษฎรทำที่ดินที่ว่างเปล่านอกกรุงเทพฯ ให้กลายเป็นเรือกสวนไร่นา ฯลฯ ขึ้น ทั้งนี้เพื่อเหตุผลในทางเศรษฐกิจอันเห็นได้ชัดและสมควร แต่ในเวลาเดียวกัน กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จก็ยังให้ผู้อ่านระลึกอยู่ว่า ที่ดินว่างเปล่านั้นหาใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรไม่ จะทำการซื้อขายกันไม่ได้(กล่าวคือจะโอนกรรมสิทธิ์กันไม่ได้) จึ่งเป็นอันว่าเป็นแต่เพียงยอมให้ราษฎรเข้าทำในที่ดินนั้นได้เพื่อประโยชน์แห่งการเพาะปลูกหรือประการอื่นเท่านั้น โดยเหตุนี้ทุกๆ อย่างแสดงให้เห็นว่าที่ว่างเปล่านั้นเป็นของพระมหากษัตริย์และรวมอยู่ในสาธารณสมบัติ อีกทั้งการที่อนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นได้ก็โดยเป็นความกรุณาส่วนหนึ่งเท่านั้น หาเป็นการทำให้พระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจำต้องงดใช้สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสาธารณประโยชน์ในเมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะใช้ไม่ ยิ่งกว่านั้นการสงวนไว้ซึ่งที่ดินไม่มีเจ้าของเพื่อใช้ทำประโยชน์ต่อไปนั้นเป็นการใช้กรรมสิทธิ์ตามธรรมดาอย่างหนึ่งจึ่งไม่เป็นที่น่าประหลาดอย่างไรที่ความคิดเห็นในเรื่องนี้และคำว่า "ที่หวงห้าม" ได้มีปรากฏอยู่แล้วในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (มาตรา ๓๒, มาตรา ๖๑) และในกฎหมายเฉพาะรายบางฉบับ

แม้ถึงว่าบุคคลบางคน โดยดื้อดึงต่อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะได้เข้าไปตั้งหลักแหล่งแน่นอนอยู่ในที่ว่างเปล่านั้นก็ดี ก็หาหมายความว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ทั้งนี้โดยเหตุว่า "ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" (ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖) แม้ใบเหยียบย่ำตามความ

ในหมวด ๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ก็ไม่ได้ให้สิทธิอย่างใดเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากปรากฏว่า รัฐบาลมีความจำนงที่จะหวงห้ามที่ไว้ด้วยแล้ว ก็เป็นแต่เพียงพยานหลักฐานอันหนึ่งแสดงว่า ที่ดินนั้นได้มีผู้ร้องขอเข้าทำในวันเดือนปีนั้นๆ เท่านั้น

วิธีการที่รัฐบาลจะหวงห้ามที่ดินซึ่งยังไม่มีใครเข้าทำนั้น ถึงหากจะมีอยู่บ้างก็ไม่ปรากฏชัดแจ้งในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้นักบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติได้กล่าวถึงที่หวงห้ามก็เพียงอย่างที่ได้ว่ามาแล้วข้างต้น ได้มีพระราชบัญญัติที่ได้ตราไว้บางฉบับซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้ บางทีก็ในกรณีที่จะต้องมีการบังคับซื้อที่ดิน หรือทำกิจการบางอย่างในภายหลังสำหรับกรณีเฉพาะเจาะจง ซึ่งต้องกินไปถึงเนื้อที่ซึ่งกะไว้นั้นด้วย เวลานี้ยังไม่มีกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจถือเป็นกฎหมายที่วางหลักกำหนดสิทธิทั่วไปเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินในราชอาณาจักร และกำหนดเงื่อนไขกับทั้งผลแห่งการหวงห้ามนั้นด้วย

ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเรื่อง วิธีปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งใช้กันอยู่ในเวลานี้ก็คงดำเนินต่อไปได้ ตัวอย่างดั่งที่เคยปฏิบัติมาแล้ว เรื่องเขตหวงห้ามเพื่อจัดให้การคมนาคมทางน้ำที่จังหวัดสมุทรปราการดีขึ้น ซึ่งได้ออกโดยพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีแผนที่แสดงเขตหวงห้ามประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๗๕ ไม่ต้องสงสัยกฎหมายทั่วไปซึ่งรวมวิธีการที่จะต้องปฏิบัติในเรื่องที่ดินที่จะหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลเข้าไว้นั้น ถ้าบัญญัติถึงผลการหวงห้ามที่ดิน ฯลฯ ไว้ด้วยแล้ว จะมีประโยชน์มากทีเดียว อย่างน้อยที่สุดก็ไม่ต้องกล่าวซ้ำเรื่องหลักเกณฑ์ทั่วไปในการหวงห้ามไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะรายอีก ผลที่ได้รับย่อมเป็นเช่นเดียวกับที่ได้อธิบายไว้แล้วในเรื่องบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์ โดยใช้กฎหมายที่วางหลักทั่วไปนั้นแทนข้อความในพระราชบัญญัติเฉพาะราย ซึ่งเวลานี้ได้ตราขึ้นไว้เป็นคราวๆ ส่วนพระราชบัญญัติเฉพาะรายนั้นไม่ใช่ว่าจะไม่ต้องตราขึ้นไว้เสียเลยหามิได้ ยังคงต้องตราต่อไป แต่ว่ามีข้อความเพียงที่เกี่ยวด้วยสถานที่ กำหนดเวลา ฯลฯ สำหรับกรณีเป็นรายๆ ไปเท่านั้น

ปัญหาที่ว่า การหวงห้ามที่ดินจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือโดยอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหารนั้น เป็นการสมควรที่จะขอให้ระลึกว่า การบังคับซื้อที่ดินและการหวงห้ามที่ดิน ไม่ใช่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน อันแรกเป็นเรื่องที่มีผลสำคัญมากกว่าอันหลัง (เป็นการบังคับให้โอนกรรมสิทธิ์) ร่างพระราชบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติว่า ในขั้นแรกต้องตรา พระราชบัญญัติระบุบริเวณซึ่งจะทำกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเสียชั้นหนึ่งก่อน และในขั้นที่สองต้องตรา พระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งในเมื่อที่ดินที่จะบังคับซื้อ (ในบริเวณนั้น) ได้ทำการรังวัดแล้วนั้น ก็เพราะเหตุว่าการบังคับซื้อที่ดินมีผลเป็นไปในทางเป็นข้อยกเว้นอย่างสำคัญของเรื่องการใช้สิทธิฐานเป็นเจ้าของ (ซึ่งพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจำต้องเคารพ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์เก่าๆ ที่ว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์) เป็นการตรงข้าม การหวงห้ามที่ดินไม่ได้หมายความเลยว่า เป็นการโอนที่ดิน ใช่แต่เท่านั้นการหวงห้ามไม่เกี่ยวถึงสิทธิของเอกชนเลย เพราะความประสงค์มีอยู่ว่าจะใช้เฉพาะในกรณีที่เป็นที่ดินไม่มีเจ้าของเท่านั้น เพียงแต่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็คงให้ความ

คุ้มครองเพียงพอ แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นเรื่องที่มีปัญหาอยู่ ฉะนั้นข้อสงสัยหรือปัญหาต่างๆ จะหมดไปได้ก็โดยออกพระราชบัญญัติวางหลักทั่วไปเกี่ยวด้วยการหวงห้ามที่ดิน มีบัญญัติยอมให้ฝ่ายบริหารหวงห้ามที่ดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอีก

(ลงนาม) อาร์.กียอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา
วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๗

เรื่องเสร็จที่ ๕-๖/๒๔๗๘

บันทึก
เรื่อง การเรียกร้องขอเพิ่มเงินค่าทำขวัญในการบังคับซื้อที่ดิน
(รายพระยาศรีธรรมสาสน์และคุณหญิงชุมนุม)

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับเรื่องการเรียกร้องขอเพิ่มเงินค่าทำขวัญในการถูกบังคับซื้อที่ดิน ซึ่งให้ในคราวสร้างสะพานปฐมบรมราชานุสสรณ์รวมสองเรื่องมาพิจารณา กรณีทั้งสองเรื่องนี้จำต้องแยกพิจารณาเป็นราย ๆ ดั่งนี้

รายพระยาศรีธรรมสาสน์

พระยาศรีธรรมสาสน์ชี้แจงว่า ถูกบังคับซื้อที่ดินเพื่อสร้างสะพานปฐมบรมราชานุสสรณ์โดยกำหนดให้ได้รับค่าทำขวัญเป็นเงิน ๑๘๑๙๒ บาท พระยาศรีธรรมสาสน์กล่าวว่ามิได้ยินยอมรับเงินจำนวนนั้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเพราะเหตุนั้นจึ่งมีสิทธิที่จะขอให้พิจารณาเรื่องเงินค่าทำขวัญนั้นใหม่อีก พระยาศรีฯ อ้างว่าราคาที่ดินควรเป็นตารางวาละ ๔๒ บาท ๙๐ สตางค์ ไม่ใช่ตารางวาละ ๒๔ บาท เมื่อคิดแล้วควรต้องให้เงินเพิ่มขึ้นอีก ๑๔๓๒๖ บาท พระยาศรีธรรมสาสน์อ้างว่าราคาที่ดินตารางวาละ ๔๒ บาท ๙๐ สตางค์ นี้ได้เคยคิดให้ในรายที่ดินของนางสาวบุนนาค สามคน และรายพระยาธรรมสารเนติซึ่งอยู่ติดต่อใกล้เคียงกับที่ของพระยาศรีธรรมสาสน์ และซึ่งความจริงราคาก็ถูกกว่าเสียอีก แต่เพื่อให้เป็นไปในทางประณีประนอมและให้เรื่องได้เสร็จสิ้นไป พระยาศรีธรรมสาสน์เสนอยอมรับคืนที่ดินประมาณ ๖๐ ตารางวา ซึ่งเหลือจากการบังคับซื้อและซึ่งรัฐบาลก็ไม่ต้องการใช้อีกต่อไปแล้วนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ในทางกฎหมายเรื่องนี้จะต้องบังคับตามพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๒ มาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกานั้นมีว่า เจ้าพนักงานต้องแจ้งไปยังเจ้าของที่ดินเพื่อให้มาทำความตกลงกับเจ้าพนักงานในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน การแจ้งความนี้ต้องทำสองครั้ง ฉะนั้นกรณีอาจเกิดมีขึ้นได้สามประการ กล่าวคือ ก) เจ้าของที่ดินละเลยไม่มา ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ ข) เจ้าของที่ดินมาตามกำหนด และทำความตกลงกันได้ ในกรณีเช่นนี้จะต้องจดบันทึกข้อตกลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ลงลายมือชื่อผู้เป็นฝ่ายและพยานไว้เป็นสำคัญ ค) เจ้าของที่ดินมาตามกำหนดแต่ทำความตกลงกันไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ก็ให้ตัดสินโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ

ในเรื่องพระยาศรีธรรมสาสน์นี้ กรมเจ้าหน้าที่ได้อ้างว่า พระยาศรีธรรมสาสน์ได้ยินยอมรับราคาที่ดินแล้ว เพราะมีข้อความปรากฏอยู่ในหนังสือของพระยาสุรินทราชา ถึงพระยา

โทณวณิกมนตรี เป็นที่ยอมรับว่าพระยาศรีธรรมสาสน์ได้มาตามกำหนดนัด แต่การที่อ้างโดยทางอ้อมว่า ได้มีการตกลงกันแล้วนั้น ไม่เป็นการเพียงพอตามความในมาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องการให้จดบันทึกข้อตกลงไว้เป็นบันทึกทางราชการ ลงลายมือชื่อผู้เป็นฝ่ายไว้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็นแบบของข้อตกลง ซึ่งกฎหมายต้องการให้ทำ และไม่มีแบบอย่างอื่นใดที่จะนำมาใช้เทียบเอาได้ เมื่อเป็นเช่นนี้มาตรา ๑๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า การใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ จึงต้องนำมาใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในเรื่องนี้ผู้ร้องมิได้ทำความตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายและที่สมบูรณ์ไว้เลย และผู้ร้องมีสิทธิที่จะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ ฉะนั้นจำต้องพิจารณาเรื่องนี้ใหม่ เพื่อที่จะชี้ขาดว่าจะควรให้ตัดสินโดยวิธีอนุญาโตตุลาการหรือไม่

แต่พระยาศรีธรรมสาสน์ ก็ได้เสนอทำความประณีประนอมที่สมควรซึ่งจะเป็นประโยชน์มากในการที่ยอมรับ เพราะคงจะรักษาสิทธิของรัฐบาลได้เพียงพอ การประณีประนอมยอมความเป็นข้อตกลงอย่างหนึ่ง (ม. ๘๕๐ แห่ง ป.พ.พ.) และไม่มีข้อคัดค้านอย่างใดในอันที่จะจัดให้เรื่องนี้เสร็จไปตามนัยที่ว่านั้น แต่ว่าควรจัดทำบันทึกให้ถูกต้องตามแบบ ลงลายมือชื่อผู้เป็นฝ่ายและพยานขึ้นไว้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน แต่การที่จะบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประณีประนอมที่กล่าวนี้อาจเกิดความยุ่งยากในทางกฎหมายขึ้นได้ เนื่องจากเหตุที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาบัญญัติว่า บรรดาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่รับซื้อไว้ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าเหลือจากที่ได้สร้างสะพานหรือถนนแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดการจำหน่ายขายเสียการที่จะเอาที่ดินที่บังคับซื้อไว้แล้วออกขายนี้เป็นสิ่งจำเป็น แต่ที่ดินนั้นก็อาจขายให้แก่พระยาศรีธรรมสาสน์ ได้โดยราคาเล็กน้อย เช่นหนึ่งบาทเป็นต้น

รายคุณหญิงชุมนุม

คุณหญิงชุมนุมชี้แจงว่า ถูกบังคับซื้อที่ดินเพื่อสร้างสะพานปฐมบรมราชานุสรณ์โดยกำหนดให้ได้รับค่าทำขวัญเป็นเงิน ๙๘๘๔ บาท ๑๖ สตางค์ (กล่าวคือตารางวาละ ๔๒ บาท ๒๔ สตางค์) คุณหญิงชุมนุมได้ตกลงตามราคานี้อยู่ก่อนแล้ว ดังปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๗๕

บัดนี้คุณหญิงชุมนุมได้ร้องขอให้พิจารณาจำนวนเงินค่าทำขวัญใหม่ คุณหญิงชุมนุมอ้างว่าราคาที่ดินซึ่งถูกบังคับซื้อนี้ ควรเป็นตารางวาละ ๔๒ บาท ๙๐ สตางค์รวมค่าทำขวัญที่ขอเพิ่มเป็นเงิน ๑๕๔ บาท ๔๔ สตางค์

เหตุผลที่ผู้ร้องได้ร้องขอเพิ่มเงินก็คือ ผู้ร้องกล่าวว่าเจ้าพนักงานจัดซื้อที่ดินได้ให้ราคาตารางวาละ ๔๒ บาท ๙๐ สตางค์สำหรับที่ดินรายพระยาธรรมสารเนติและรายนางสาวบุนนาคสามคน ซึ่งอยู่ติดต่อใกล้เคียงกับที่ของคุณหญิงชุมนุม และราคาก็สู้ของคุณหญิงชุมนุมไม่ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า แม้ผู้ร้องจะรับว่าได้ตกลงยอมรับราคา ๔๒ บาท ๒๔ สตางค์ ตามที่ปรากฏในหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๗๕ แล้วก็ดี แต่ในข้อแรกจะต้องทราบเสียก่อนว่าผู้เป็นฝ่ายได้มีข้อตกลงอันสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายไว้ต่อกันหรือไม่ ในเรื่องนี้ก็อีกนั่นแหละ รูปเรื่องจะต้องบังคับตามพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินลงวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๒ มาตรา ๓ (๖) คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในเรื่องนี้ก็เหมือนกัน เป็นที่น่าเสียใจที่ได้ทราบว่า ไม่ได้จัดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บังคับไว้โดยพระราชกฤษฎีกา ข้อตกลงควรจะได้จดบันทึกไว้แล้วลงลายมือชื่อผู้เป็นฝ่ายเป็นสำคัญ ข้อตกลงที่ทำกันไว้นั้นไม่ได้เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดให้ทำ นิติกรรมนั้นจึงเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๑๕ แห่ง ป.พ.พ. เช่นเดียวกันในเรื่องก่อนที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นหน้าที่ที่จะกล่าวยืนยันว่า ในเรื่องนี้เจ้าพนักงานควรจักต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดและจะยอมรับเป็นที่พอใจแต่เพียงสิ่งที่พอเทียบเอาได้ ซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียเปล่าและข้อโต้เถียงเท่านั้น หาได้ไม่ เพราะฉะนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าในเรื่องคุณหญิงชุมนุมนี้ไม่มีข้อตกลงที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย และบัดนี้ข้อตกลงตามกฎหมายควรจักต้องทำขึ้นไว้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา
วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๘

เรื่องเสร็จที่ ๗๐/๒๔๗๘

บันทึก
เรื่อง การหวงห้ามที่ดินคาบเกี่ยวกันหลายจังหวัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาที่แจ้งไปตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๔๗๔๖/๒๔๗๘ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๔๗๘ นั้นแล้ว ปัญหาที่แจ้งไปนี้มีอยู่ว่าการหวงห้ามที่ดินซึ่งบางส่วนอยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งและบางส่วนอยู่ในเขตของอีกจังหวัดหนึ่งเป็นการคาบเกี่ยวกันนั้น จะออกเป็นแต่เพียงพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่

กรรมการมีความเห็นว่าออกพระราชกฤษฎีกาแต่ฉบับเดียวก็พอแล้ว ข้อสำคัญก็คือต้องมีรายการที่ดินระบุไว้โดยชัดแจ้ง พร้อมด้วยแผนที่ต่อท้ายพระราชกฤษฎีกาเช่นเคย

(ลงชื่อ)
หัวหน้ากองกฤษฎีกา
ลงนามแทนเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
๓ ตุลาคม ๒๔๗๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๔๗๘

บันทึก
เรื่อง การอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองแร่เกิน ๓ ปี

กรรมการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการประชุมครบคณะเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องการอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองแร่เกิน ๓ ปี ของกระทรวงเกษตราธิการ พร้อมด้วยบันทึกความเห็นเกี่ยวด้วยเรื่องนี้ของอนุกรรมการพิจารณาเรื่องแร่และป่าไม้ บันทึกของแผนกโลหะกิจ ทบวงเกษตราธิการในกระทรวงเศรษฐการ บันทึกของอนุกรรมการชุด ๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา และบันทึกของขุนสุคนธวิทศึกษากรมี ความเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องหยุดการทำเหมืองแร่ก็มีมาตรา ๓๗, มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจำกัดแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๔๗๔ แต่ข้อความซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ และ ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ มุ่งถึงกรณีต่างกัน ทั้งนี้จะเห็นได้โดยง่ายถ้าดูคำแปลพระราชบัญญัติฉบับภาษาอังกฤษ

มาตรา ๓๗ บัญญัติถึงเรื่องการทำงานในเหมืองแร่ เกี่ยวกับจำนวนคนที่ทำงานและเวลาทำงาน ในเรื่องเวลาทำงานนี้กฎหมายให้อำนาจกองราชโลหะกิจ (Royal Department of Mines) ที่จะผ่อนผันให้หยุดงาน (Inter missinon of work) ได้ในปีหนึ่งไม่เกิน ๖ เดือน และใน ๒ ปีไม่เกิน ๑๒ เดือน แต่มาใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้มีพระราชบัญญัติจำกัดแร่ดีบุกออกมาให้อำนาจรัฐมนตรี (เสนาบดี) มากขึ้นอีก กล่าวคือตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินั้น รัฐมนตรีจะผ่อนผันหรือยกเว้นใช้บังคับมาตรา ๓๗ ซึ่งเกี่ยวกับเวลาทำงานนั้นได้ถ้าจะตีความตามตัวอักษรโดยอาศัยอำนาจใหม่นี้ รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติเวลาทำงานตามมาตรา ๓๗ บังคับแก่ผู้ถือประทานบัตรได้ กล่าวคือ แทนที่จะบังคับในปีหนึ่งให้ทำงานติดต่อมิให้หยุดเกินกว่า ๖ เดือน หรือ ๒ ปีเกินกว่า ๑๒ เดือน รัฐมนตรีอาจจะยกเว้นการทำงานติดต่อกันและอนุญาตให้หยุดได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา เช่นในปีหนึ่งทั้ง ๑๒ เดือน คือไม่ต้องทำงานเลยก็ได้ คือยกเว้นไม่นำบทมาตรา ๓๗ มาใช้บังคับ

ส่วนมาตรา ๓๘ นั้นบัญญัติถึงเรื่องที่ผู้ถือประทานบัตรซึ่งมีความขัดข้องจะทำการขุดแร่เต็มเนื้อที่ในประทานบัตรหรือบางส่วนแห่งเขตนั้นไม่ได้ จะขออนุญาตหยุดทำการ (Suspension of work) ได้แต่ไม่ให้เกิน ๓ ปี และโดยที่มาตรานี้ไม่ได้ห้ามไว้ว่าเมื่อหมดกำหนด ๓ ปีแล้ว จะขอหยุดใหม่อีก ๓ ปีไม่ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เมื่อหมดอายุ ๓ ปีแล้ว หากผู้ถือประทานบัตรร้องขอหยุดขึ้นมาใหม่อีก กองราชโลหะกิจประจำท้องที่ (District Mines Officer) ก็อาจอนุญาตให้หยุดใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกิน ๓ ปีเป็นคราวๆ ได้เช่นนี้ต่อไป

จึงลงมติเป็นเอกฉันท์ว่า

๑) ผู้ถือประทานบัตรซึ่งทำการขุดแร่อาจได้รับความยกเว้นไม่ต้องทำงานโดยไม่มีจำกัดเวลา ซึ่งอาจเกินกว่า ๓ ปีได้ ถ้ารัฐมนตรีจะยกเว้นไม่ใช้มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ บังคับแก่ผู้นั้นโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจำกัดแร่ดีบุก พ.ศ.๒๔๗๔

๒) ส่วนผู้ถือประทานบัตรซึ่งมีความขัดข้องที่จะทำการเต็มที่ไม่ได้ จะขอหยุดทำงาน (Suspension of work) ก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่พึงอนุญาตได้คราวหนึ่งๆ ไม่เกิน ๓ ปี ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
๓๑ มกราคม ๒๔๗๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๔๗๙

บันทึก
เรื่อง ห้างหุ้นส่วนอนุสารเชียงใหม่ขอรับโฉนดที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่อง ห้างหุ้นส่วนอนุสารเชียงใหม่ขอรับโฉนดที่ดิน ตลอดแล้ว

กรรมการมีความเห็นว่า

๑) ห้างหุ้นส่วนอนุสารเชียงใหม่ เป็นห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้วจึ่งเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๗๒ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) มีผู้แทนเป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนนั้น (คือ หุ้นส่วนผู้จัดการ ถ้าจะถึงมีหรือมิฉะนั้นก็บรรดาผู้เป็นหุ้นส่วนด้วยกันทั้งหมด มาตรา ๑๐๖๔ (๔),(๕) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

๒) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ ใช้บังคับแก่นิติบุคคล อีกทั้งบุคคลอย่างอื่นใดอีกด้วย

๓) กิจการของห้างหุ้นส่วนอนุสารเชียงใหม่ โดยเฉพาะที่ระบุไว้ในสัญญาข้อบังคับข้อ ๙ (ข) ว่า “รับจำนองทรัพย์สินต่างๆ” ก็คือกิจการของเครดิตฟองซิเอร์ นั่นเอง เพราะฉะนั้นในเบื้องต้น ห้างหุ้นส่วนอนุสารเชียงใหม่จักต้องปฏิบัติตามบทพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ (คือ เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัตินั้น หรือในที่แห่งอื่นซึ่งเห็นว่าเป็นการสมควรในอันที่จะใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับได้โดยชอบ)

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๔๗๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๔๗๙

บันทึก
เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่าง กระทรวงเศรษฐการ (กรมรถไฟ) กับกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องที่กระทรวงเศรษฐการขอแลกเปลี่ยนที่ดินกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติให้ส่งมานั้น แล้ว

๑. ตามโครงการเปลี่ยนแปลงย่านสถานีอุตรดิตถ์ ซึ่งต้องทำการก่อสร้างเพิ่มเติมเพื่อขยายสถานีให้สมกับความเจริญของท้องที่ และปลูกสร้างโรงงานซ่อมรถจักร บ้านพักของเจ้าหน้าที่ต่างๆ กระทรวงเศรษฐการจึงใคร่จะได้ที่ดิน ๔ แปลงของกระทรวงมหาดไทย (รวมเนื้อที่ ๒๖,๙๔๘ ตารางวา) อันเป็นที่เหมาะ ฝ่ายกระทรวงมหาดไทยก็ยินยอมตกลงโอนที่นี้ให้แก่กรมรถไฟ แต่ขอให้มีการตอบแทนคือกรมรถไฟจักต้องยกที่ดินทางทิศเหนือของสถานีอุตรดิตถ์ซึ่งเดิมเป็นของกระทรวงมหาดไทย (มีเนื้อที่ประมาณ ๓๗,๕๐๐ ตารางวา) ที่กรมรถไฟได้ซื้อไปนั้น คืนให้แก่กระทรวงมหาดไทย กรมรถไฟก็ยอมตกลงตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย

๒. อันที่ดินของกระทรวงมหาดไทยนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๗๔ (มาตรา ๖) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว อนึ่งในเรื่องที่ดินรถไฟนั้น มาตราเดียวกันนี้วางข้อบังคับไว้ว่า ตราบเท่าเวลาที่ยังเป็นที่ดินรถไฟอยู่ ห้ามมิให้ผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ในที่นั้นๆ หรือจะยกกำหนดอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟ หรือยึดที่ดินรถไฟก็ไม่ได้ดุจกัน ควรระลึกไว้ว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้ประกาศมาช้านานก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓) ซึ่งมีข้อบังคับว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ลักษณะเฉพาะสำหรับที่ดินรถไฟที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๔๖๔ นั้น ก็ละม้ายคล้ายคลึงกับลักษณะเฉพาะสำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในบัดนี้ จึงเห็นว่าที่ดินรถไฟตกอยู่ในบังคับบทมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่มีปัญหา เหตุว่า “เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งสำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์”

๔. ถ้ารับกันดั่งนี้แล้ว มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ดินสองรายนี้ได้[๑]

๕. แต่มาตรา ๑๓๐๕ ใช้บังคับแต่ในเมื่อโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือว่าโอนให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยอาการอันจะทำให้แผ่นดินสูญสิ้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เรื่องนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่ ความประสงค์อยู่ที่จะแลกเปลี่ยนที่ดินสองรายกันในระหว่างกระทรวงหรือกรมของรัฐบาล ซึ่งในที่สุดแผ่นดินก็มิได้สูญสิ้นกรรมสิทธิ์ไปแต่อย่างใด และจะว่าเป็นการโอนทรัพย์สินก็หาได้ไม่ อันที่จริงเมื่อได้โอนแลกเปลี่ยนเป็นการตอบแทนแล้ว ที่ดินทั้งสองรายก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่นั่นเอง

๖. สรุปรวมความว่า ในการแลกเปลี่ยนนี้ ไม่จำต้องนำบทมาตรา ๑๓๐๕ มาใช้บังคับ ชอบที่เจ้ากระทรวงทั้งสองจะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินและจดทะเบียนได้ตามทางการ โดยปกติมิพักต้องออกกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพียงส่วนที่เกี่ยวกับแก่การบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗. ในชั้นต้นดูประหนึ่งว่าจะมีข้อยุ่งยากเกี่ยวกับตัวบทพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ โดยที่มาตรา ๖ (๒) กล่าวไว้ชัดว่า ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าที่ดินนั้นขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว แต่ก็เผอิญในมาตรา ๖ (๒) นี้เองบัญญัติว่าข้อบังคับก็ใช้แต่แก่การที่ “เอกชนหรือบริษัทใดๆ” จะถือเอาซึ่งที่ดิน ก็เมื่อในเรื่องนี้

กระทรวงหรือกรมอันเป็นทบวงการเมืองจะเป็นผู้ถือเอาซึ่งที่ดินแล้ว บทมาตรา ๖ (๒) จะใช้บังคับมิได้ การโอนย่อมทำได้โดยวิธีดังระบุมาในข้อ ๖ เบื้องต้น อนึ่งอาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่าบทมาตรา ๖ (๒) นี้ได้ร่างขึ้นด้วยความระมัดระวัง เพื่อว่าเมื่อจะโอนที่ดินรถไฟให้แก่กรมอื่นในรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำต้องออกพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๔๗๙

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๕ มีความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๔๗๙

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณสมบัติระหว่างกระทรวงเศรษฐการ (กรมรถไฟ) และกระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องการแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างกรมรถไฟกับกรมทหารอากาศที่บางซื่อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสนอความเห็น ปรากฏตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๑๖๒๑/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๔๗๙ นั้นแล้ว มีความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. กระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ) ประสงค์จะได้ที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นของกระทรวงเศรษฐการ (กรมรถไฟ) กระทรวงเศรษฐการยินยอมที่จะโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่กรมทหารอากาศ แต่ขอให้มีการตอบแทนกัน กล่าวคือ กรมทหารอากาศจะต้องโอนที่ดินอีกแปลงหนึ่งซึ่งอยู่ติดต่อกันนั้นให้แก่กรมรถไฟ

๒. สำหรับที่ดินของกระทรวงกลาโหมแปลงนี้ ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ (มาตรา ๖) บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจะได้มาซึ่งที่ดินรถไฟมิได้ เว้นแต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการว่า ที่ดินนั้นได้ขาดจากการเป็นที่ดินรถไฟแล้ว นอกจากนั้นในมาตราเดียวกัน ยังวางหลักไว้ว่า ตราบใดที่ยังเป็นที่ดินรถไฟอยู่ ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นและมิให้ยกกำหนดอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ จักต้องระลึกว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟฯ พ.ศ. ๒๔๖๔ นี้ได้ออกใช้ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เป็นเวลานานแล้วประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และได้วางบทบังคับเรื่องสาธารณสมบัติไว้ หลักเกณฑ์โดยละเอียดซึ่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟฯ พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้วางไว้เฉพาะเรื่องที่ดินรถไฟก็คล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เวลานี้ ไม่ต้องสงสัยว่า ที่ดินรถไฟ

ณ บัดนี้จักต้องตกอยู่ภายในบทบังคับของมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะว่าเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์”

๔. ถ้ายอมรับเช่นนี้แล้ว มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ย่อมใช้บังคับในเรื่องที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ได้[๑]

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๕ มีความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

๕. แต่มาตรา ๑๓๐๕ จะใช้บังคับได้ต่อเมื่อที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัตินั้นโอนกรรมสิทธิ์ไป (alienated) กล่าวคือ โอนไปยังบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยทางที่ทำให้แผ่นดินหมดกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งไม่ตรงกับเรื่องที่เกิดขึ้นนี้ เพราะในเรื่องนี้ความมุ่งหมายมีว่า จะแลกเปลี่ยนที่ดิน ๒ แปลงระหว่าง ๒ กระทรวงหรือกรมของรัฐ ซึ่งในที่สุดรัฐก็หาได้สูญกรรมสิทธิ์ไปไม่ ฉะนั้นจึงจะถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ (to alienate) ทรัพย์สินของรัฐหาได้ไม่ เมื่อให้มีการโอนแลกเปลี่ยนกันแล้ว ที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ก็คงเป็นส่วนแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเดิมอยู่นั้นเอง การโอนแก้ทะเบียนที่ดินระหว่างกระทรวงทั้ง ๒ ที่เกี่ยวข้องควรกระทำไปตามระเบียบโดยปกติไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

๖. เมื่อดูในชั้นแรกก็เหมือนกับว่า คงมีความยุ่งยากเกิดขึ้นได้จากตัวบทแห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งในมาตรา ๖ (๒) บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่า ทรัพย์นั้นได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว ยังดีอยู่ที่มาตรา ๖ (๒) เดียวกันนี้บัญญัติไว้ชัดให้ใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ต่อเมื่อ “เอกชนหรือบริษัท” เป็นผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เท่านั้น ก็เมื่อในเรื่องที่เกิดขึ้นนี้การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เป็นการระหว่างกระทรวงหรือกรมซึ่งเป็นทบวงการเมือง มาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวแล้วจึ่งใช้บังคับไม่ได้ การโอนจึงกระทำได้ดั่งกล่าวไว้ข้างต้น (ในข้อ ๕) บทบัญญัติในมาตรา ๖ (๒) นี้ได้ร่างขึ้นไว้อย่างระมัดระวัง เพื่อประโยชน์ที่ว่าเมื่อมีการโอนที่ดินรถไฟไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ในรัฐบาลแล้วจะได้ไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

๗. บันทึกนี้ก็ดำเนินตามบันทึกฉบับก่อน ซึ่งได้เสนอมาแล้ว (บันทึกฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๗๙) ในเรื่องทำนองเดียวกันซึ่งมีการโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๔๗๙

บันทึก
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนเพื่อสร้างการชลประทาน

---

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนเพื่อจัดสร้างการชลประทาน แทนพระชลเขตต์อำรุง (หัวหน้ากองจัดซื้อที่ดิน กรมชลประทาน) ข้าราชการในกระทรวงเกษตราธิการ ซึ่งถูกปลดออกจากราชการเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ แล้วตามความเห็นของกระทรวงเกษตราธิการซึ่งปรากฏในสำนวนเรื่องนี้ว่า ในการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการจัดซื้อที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนนี้ ข้อที่ควรยกขึ้นพิจารณาคือตำแหน่งของบุคคล ไม่ใช่ตัวบุคคล

๒. กระทรวงเกษตราธิการประสงค์จะทราบว่า การแต่งตั้งกรรมการในเรื่องนี้ วิธีใดจึงจะชอบด้วยระเบียบแบบแผน

๓. บทกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๑๗ วรรค ๑ และ ๓[๑] จะเห็นได้จากกฎหมายบทนี้ว่า

(ก) กรรมการจัดซื้อที่ดินซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นนี้ คือ กรรมการดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๗ ซึ่งเรียกว่า “พนักงานของเจ้าหน้าที่” (การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างการชลประทาน)

(ข) “รัฐบาล” เป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการดังกล่าวแล้วและกรรมการอีกคนหนึ่ง ข้อนี้กระทรวงเกษตราธิการเห็นว่ายังไม่พอที่จะถือเป็นแนวทางดำเนินการ

๔. กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ในมาตรา ๑๗ ที่กล่าวคำว่า “รัฐบาล” ไว้นั้น แสดงว่า

(ก) การแต่งตั้งกรรมการในเรื่องนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประมุขของรัฐบาล

(ข) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว (ในที่นี้คือกระทรวงเกษตราธิการ) ก็ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการได้

---

[๑] มาตรา ๑๗ วรรคแรกว่า ภายในกำหนดสามเดือนนับตั้งแต่วันประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง หรือหลายคณะให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่ อีกสองคนเป็นพนักงานกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงเศรษฐการหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

วรรค ๓ นามกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้โฆษณาในราชกิจจานุเบกษา

๕. เมื่อได้ตรวจดูแบบอย่างที่เคยปฏิบัติมา[๒] กรรมการร่างกฎหมายได้พบวิธีการแต่งตั้งกรรมการที่แล้วๆ มา ปรากฏว่ามีต่างๆ กัน โดยมากกระทำเป็นประกาศของเจ้ากระทรวง ในเวลานี้ถ้าจะทำเช่นเดิม กรรมการร่างกฎหมายก็ไม่ทักท้วงในหลักการอย่างใด

๖. กรรมการร่างกฎหมายรู้สึกว่าเป็นการยุ่งยากที่กระทรวงเกษตราธิการถือเป็นระเบียบปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการ โดยระบุทั้งตำแหน่งและนามของเจ้าพนักงานที่จะแต่งตั้งเป็น “กรรมการจัดซื้อที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืน” การปฏิบัติเช่นนี้ทำให้ต้องตั้งกรรมการใหม่ทุกคราวเมื่อเจ้าพนักงานซึ่งได้ถูกแต่งตั้งถึงแก่กรรมหรือพ้นจากตำแหน่ง ที่จริงถ้าแต่งตั้งโดยระบุแต่ตำแหน่งเท่านั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องตั้งกรรมการใหม่ เมื่อข้าราชการผู้ถูกแต่งตั้งถึงแก่กรรมหรือพ้นจากตำแหน่งการแต่งตั้งกรรมการโดยระบุตำแหน่งอย่างเดียวนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติมา และกระทรวงเศรษฐการก็ได้เคยปฏิบัติคราวหนึ่ง คือกฎกระทรวงเศรษฐการออกตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตต์หวงห้ามและจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดสร้างการชลประทานในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๗๖

จึงขอแนะนำให้ใช้ระเบียบการแต่งตั้งกรรมการโดยระบุตำแหน่งอย่างเดียวทั้งนี้จะไม่ทำให้เกิดความยุ่งยาก เมื่อได้มีการเปลี่ยนตัวบุคคลซึ่งได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการนั้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๗๙

---

[๒] ๑. ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๙

๒. ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ (ซึ่งออกตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องจัดซื้อที่ดินสร้างการทดน้ำ ไขน้ำแควป่าสัก ลงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘)

๓. ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙

๔. ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๒ (ซึ่งออกตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องหวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน สำหรับสร้างการทดน้ำไขน้ำแควสุพรรณบุรี พ.ศ. ๒๔๖๖,ประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทำน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อย และบางเหี้ย พ.ศ. ๒๔๖๗,ประกาศเรื่องขยายเขตต์การหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการชลประทานแควสุพรรณบุรี พ.ศ. ๒๔๖๖ ออกไปในบริเวณทุ่งระวางแม่น้ำมะขามเฒ่ากับแม่น้ำน้อย จังหวัดชัยนาท ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๒

๕. พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามจัดซื้อที่ดินและทรัพย์สินอย่างอื่น สำหรับสร้างการชลประทานในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. ๒๔๗๔ ข้อ ๔

๖. กฎกระทรวงเศรษฐการลงวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๗ (ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดเขตต์หวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน เพื่อจัดสร้างการชลประทานในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๗๖)

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๔๗๙

บันทึก
เรื่อง การตีความในสัญญาทางพระราชไมตรีฯ ระหว่างกรุงสยาม
กับรัฐเยอรมันในส่วนที่เกี่ยวด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องสิทธิของคนเยอรมันที่จะเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศสยาม ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศขอให้ตีความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมันนั้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

ความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมัน ปี พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) มีว่า

"ในการทั้งปวงที่เกี่ยวแก่การลุถือเอา การจำหน่ายและการเป็นเจ้าของซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภทนั้น พลเมืองหรือคนในบังคับของอัครภาคีแห่งสัญญานี้แต่ละฝ่ายตลอดทั่วไปในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งนั้น จะต้องตั้งอยู่ในฐานะอย่างเดียวกันกับพลเมืองหรือคนในบังคับของชาติที่โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง หากเป็นที่แน่ว่าแต่ละฝ่ายถ้อยทีถ้อยยอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน"

บทบัญญัติข้างบนนี้มีผลเป็นสองประการ กล่าวคือ

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวด้วยการได้มาซึ่งที่ดินนั้น คนในบังคับเยอรมันย่อมอยู่ในฐานะอย่างเดียวกันกับพลเมืองหรือคนในบังคับของชาติที่โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง ดังนั้นคนเยอรมันจึงอาจที่จะอ้างสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส หรือระหว่างสยามกับอังกฤษ ซึ่งให้สิทธิอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อรับสิทธิอย่างเดียวกัน

(๒) ส่วนข้อสงวนตอนท้ายของข้อ ๒ วรรค ๒ ที่ว่า "หากเป็นที่แน่ว่าแต่ละฝ่ายถ้อยทีถ้อยยอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน" นั้นปรากฏจากท้องเรื่องว่า ความตอนนี้ได้ใส่ลงไว้ในสัญญาก็เพียงแต่จะให้คุ้มถึงกรณีที่เกี่ยวกับรัฐแฮมเบิร์ก กับเฮสเซนของเยอรมัน ซึ่งรัฐทั้งสองมิได้ยอมให้ประโยชน์ตอบแทนเนื่องจากฐานะพิเศษแห่งรัฐทั้งสองนั้น ก็เมื่อบัดนี้รัฐบาลเยอรมันได้แจ้งมาว่า ฐานะพิเศษแห่งท้องถิ่นดั่งว่านั้นได้สูญสิ้นไปแล้วโดยมีพระราชบัญญัติยกเลิกการเป็นพลเมืองของแต่ละรัฐ และว่าพลเมืองในรัฐแฮมเบิร์กกับเฮสเซนควรจักต้องได้รับสิทธิอย่างเดียวกันกับคนในบังคับเยอรมันทั้งหลายอื่น เนื่องจากเหตุนี้ย่อมจะต้องมีการถ้อยทีถ้อยยอมให้ประโยชน์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งกันและกันต่อแต่นี้ไป ทั้งเป็นผลอันถูกต้องเที่ยงตรงต่อความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาแล้ว ไม่มีเหตุผลอันใดที่ควรคัดค้าน คนเยอรมันในประเทศสยามจึงมีสิทธิที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้นอกเขตที่กล่าวไว้ในประกาศรัชกาลที่ ๔ เช่นคนอังกฤษหรือฝรั่งเศส โดยอาศัยข้อสัญญา "โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง"

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘

บันทึก

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาตีความตามสัญญาทางพระราชไมตรี
ระหว่างสยามกับเยอรมัน เกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

---

๑. อนุสนธิจากบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๗๘ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แสดงความเห็นตามคำขอของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมันปี พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) นั้น ต้องตีความไปในทางได้สิทธิแก่คนบังคับเยอรมัน (รวมทั้งรัฐแฮมเบิร์กและเฮสเซน) ในกรุงสยามในอันที่จะลุถือเอาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

๒. บัดนี้ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งบันทึกความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๗๙ มา ตามบันทึกนี้รวมความว่ามีความเห็นเช่นเดียวกัน

๓. ข้อที่ยังไม่ลงรอยกันมีอยู่แต่เพียงว่า ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศอาศัยเหตุดั่งสำแดงไว้ในบันทึก ไม่เห็นพ้องด้วยในการที่พิจารณาเป็นยุติลงโดยถือเอากฎหมายว่าด้วยสัญชาติของเยอรมันฉบับใหม่ ซึ่งบังคับตลอดถึงพลเมืองในรัฐแฮมเบิร์กและเฮสเซนนั้นเป็นที่ตั้ง (ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความมา) แต่ควรถือตามที่เยอรมนีให้ผลปฏิบัติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่งแก่คนในบังคับโคลัมเบีย และนิการากัวซึ่งผลปฏิบัตินี้ย่อมใช้ได้แก่คนในบังคับสยามด้วยเช่นเดียวกัน (รวมทั้งการลุถือเอาซึ่งที่ดินในแฮมเบิร์กแลเฮสเซน) เมื่อแต่ละฝ่ายถ้อยทียอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกันคนในบังคับเยอรมันก็มีเสรีภาพบริบูรณ์ในอันจะลุถือเอาซึ่งที่ดินในกรุงสยามเช่นเดียวกัน

๔. เหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในเรื่องกฎหมาย ว่าด้วยสัญชาตินั้น คือว่า เมื่ออุปทูตเยอรมันกล่าวอ้างขึ้นมาเช่นนี้ ย่อมเป็นการชอบแล้วที่จะลงสันนิษฐานว่าพระราชบัญญัติของเยอรมันฉบับลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ ว่าด้วยสัญชาติเยอรมันนั้น แม้นในประเทศเยอรมนีเอง ก็ตีความเลยไปถึงว่าลบล้างกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน แม้ในหนังสือฉบับต่อมาที่อุปทูตเยอรมันมีมายังกระทรวงการต่างประเทศ (ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๗) ภายหลังแต่ที่ได้หารือไปยังรัฐบาลเยอรมันแล้ว ก็หากกล่าวข้อความว่ารัฐบาลเยอรมันปฏิเสธไม่รับรู้ในข้อที่อุปทูตได้กล่าวอ้างอิงไว้ไม่

๕. แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีเหตุผลประการใดที่จะหยิบยกข้ออ้างนี้ขึ้นพิจารณา ถ้าหากรัฐบาลเยอรมันมิได้กล่าวออกโดยแจ้งชัดว่ามีความเห็นว่า กฎหมายลักษณสัญชาตินี้ลบล้างบทกฎหมายท้องถิ่นในกระบวนเกี่ยวแก่การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดั่งที่กระทรวงการต่างประเทศตีความไว้และเป็นอันชอบแล้วนั้น

๖. นอกจากข้ออ้างในเรื่องกฎหมายลักษณสัญชาติแล้ว ยังมีข้ออ้างในเรื่องชาติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งเป็นหลักฐานอันเพียงพอที่จะยืนยันการลงยุติของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการต่างประเทศ

๗. ส่วนข้อกฎหมายดั่งได้พิจารณาแล้วในข้อ ๒ แห่งบันทึกความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศนั้น คณะกรรมการเห็นด้วยว่า เมื่อฝ่ายเยอรมันให้ “ผลปฏิบัติโปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง” แก่ประเทศอื่น (รวมทั้งสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน) แล้ว เมื่อแต่ละฝ่ายถ้อยทียอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน “ผลปฏิบัติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง” ที่มีอยู่ทางฝ่ายสยาม ก็จะต้องได้แก่ฝ่ายเยอรมนีเช่นเดียวกัน ข้อนี้ถือว่าเป็นหลักทั่วไปดั่งกล่าวไว้ในข้อ ๑ แห่งบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๗๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒/๒๔๗๙

บันทึก
เรื่อง การขายที่ดินตำบลวัดราชบพิธ

---

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุด ๓) ได้พิจารณาเรื่องที่กระทรวงการคลังมีความประสงค์จะขายที่ดินแปลงหนึ่ง เนื้อที่ ๓ ๑/๒ ตารางวา (ตำบลวัดราชบพิธอำเภอพระนคร) ให้แก่เอกชน และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ขายได้แล้ว

๒. ที่ดินแปลงนี้เดิมเป็นทางสาธารณประโยชน์ (สาธารณสมบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) แต่เลิกใช้แล้ว

๓. กระทรวงมหาดไทยได้สำรวจที่ดินแปลงนี้ และส่งมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุทางกระทรวงการคลัง แต่ที่ดินแปลงนี้ยังไม่มีโฉนด

๔. มีปัญหาว่า การขายที่ดินแปลงนี้ให้เอกชนนั้น จะดำเนินการโอนโดยวิธีใด

๕. ที่ดินแปลงนี้ เมื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์ก็ย่อมมีสภาพเป็น “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ” โดยไม่มีปัญหา

๖. ทางสาธารณประโยชน์ที่เลิกใช้นั้น ย่อมกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ซึ่งเป็นสภาพเดิมของที่ดินแปลงนี้ก่อนที่จะมาเป็นทางสาธารณประโยชน์) การเปลี่ยนสภาพของที่ดินเช่นนี้อาจเป็นได้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังที่ศาลฎีกาได้พิพากษาโดยคำพิพากษาที่ ๒๗๐/๒๔๗๖

๗. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ป.พ.พ.มาตรา ๑๓๐๔ (๑)) หรือทางสาธารณประโยชน์ (ป.พ.พ.มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) ต่างก็เป็นที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยกัน แต่การโอนที่ดินดังกล่าวแล้วต้องเป็นไปตามเงื่อนไขซึ่งกฎหมายบังคับไว้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ ว่า การโอนจะต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

๘. แต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น เอกชนอาจจะจับจองได้ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ และมีกรรมสิทธิ์เมื่อได้รับโฉนดแผนที่สำหรับที่ดินนั้นแล้วที่จริงกระทรวงทบวงกรมก็อาจจะจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ทำนองเดียวกับเอกชนและเป็นที่ดินธรรมดา (PRIVATE PROPERTY) ของกระทรวงทบวงกรมนั้น เพราะกระทรวงทบวงกรมก็เป็นนิติบุคคล แต่ในเรื่องนี้ไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวแล้ว กรรมการร่างกฎหมายจึงมีความเห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้จึงควรปฏิบัติตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และ ๑๓๐๕

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๗๙

เรื่องเสร็จที่ ๔/๒๔๘๐

บันทึก

เรื่อง กระทรวงเกษตราธิการขอความวินิจฉัยเรื่องสำนักงานพระคลังข้างที่ให้ผู้แทนรับโอนที่ดินแทนวัดเทพศิรินทราวาส

คณะกรรมการกฤษฎีกา(อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. นางสาวสง่า อาจสมิต และนางชวสูตร บรรหาร มีจิตศรัทธาบริจาคที่ดินตำบลพญาไท อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร ตามโฉนดเลขที่ ๑๘๘๓ ถวายเป็นสมบัติของวัดเทพศิรินทราวาส (วันถวายไม่ปรากฏในเรื่อง)

๒. พระคลังข้างที่ (สังกัดสำนักพระราชวัง) ในฐานะเป็นผู้แทนของวัดดังกล่าวแล้วได้ขอให้กรมที่ดินและโลหกิจ (กระทรวงเกษตราธิการ) จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวแล้วให้พระคลังข้างที่โดยอ้างถึงพระบรมราชโองการที่ปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาลงวันที่ ๓ มิถุนายน ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งมีความว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ (ซึ่งในเวลานั้นคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสมมตฯ เป็นอธิบดี) เป็นมรรคนายกหรือผู้แทนวัดเทพศิรินทราวาสในพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๓. กระทรวงเกษตราธิการขัดข้องในการที่พระคลังข้างที่จะขอรับโฉนดที่รายนี้ กระทรวงเกษตราธิการเห็นว่า พระคลังข้างที่ไม่ใช่ผู้แทนวัด ผู้แทนวัดควรเป็นกรมธรรมการ (กองศาสนสมบัติ) ในกระทรวงธรรมการตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงธรรมการ พ.ศ.๒๔๗๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๔๗๖)

๔. คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติให้ส่งเรื่องนี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

๕. **คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาได้ความว่า** ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ได้บ่งไว้ชัดว่า ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปกครองรักษาสมบัติโดยพระบรมราชานุภาพ (มาตรา ๗) และการตั้งเจ้าคณะมณฑลแล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร (มาตรา ๓๕)

๖. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๗๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖) ในหมวดว่าด้วยกระทรวงธรรมการไม่ได้แก้ไขระเบียบราชการและกฎข้อบังคับของกรมธรรมการที่ใช้อยู่แต่อย่างใด

๗. **โดยเหตุนี้กรรมการร่างกฎหมายจึงมีความเห็นว่า** พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ อยู่เสมอในอันที่จะทรงแต่งตั้งมรรคนายกแล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร ถ้ามรรคนายกที่ได้ทรงแต่งตั้งขึ้นนี้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยเหตุใดๆ ก็ดี พระมหากษัตริย์ก็อาจทรงตั้งผู้อื่นเป็นมรรคนายกได้

ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ ไม่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจตั้งแต่งแล้วและอาศัยเหตุที่ได้โอนกรมธรรมการมาขึ้น อยู่ในกระทรวงธรรมการ ๆ ก็อาจจะแต่งตั้งมรรคนายกเพื่อให้การงานดำเนินไปด้วยดีได้

๘. สำหรับเรื่องนี้ถ้าพระมหากษัตริย์จะทรงตั้งแต่งมรรคนายกสำหรับวัดเทพศิรินทราวาสขึ้นดังที่ได้เคยทรงตั้งแต่งมาแต่ก่อนแล้ว ก็จะไม่มีข้อโต้เถียงกันอีกต่อไปว่าใครจะเป็นผู้มีหน้าที่ไปขอจดทะเบียน ที่ดินตามโฉนดแทนวัดเทพศิรินทราวาส (แต่โฉนดนั้นจะต้องลงชื่อวัดเทพศิรินทราวาส ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน) การแก้ปัญหาด้วยวิธีนี้จะเป็นประโยชน์ในการที่จะทำให้เรื่องง่ายเข้า และป้องกันมิให้เกิดข้อโต้เถียงว่านิติกรรมที่พระคลังข้างที่ได้ทำไปในเรื่องวัดหลวงนั้น มีผลในทางกฎหมายเพียงใด นอกจากนี้ควรระลึกว่าพระคลังข้างที่ยังคงเป็นผู้แทนวัดอื่นๆ อยู่อีก และเมื่อมีคดีในศาล ศาลก็ยอมรับว่าพระคลังข้างที่เป็นโจทก์หรือเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานอื่นแทนวัดตลอดมา

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๖/๒๔๘๐

บันทึก
เรื่อง กระทรวงเศรษฐการหารือข้อกฎหมายที่เกี่ยวด้วยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

---

(๑) **กระทรวงเศรษฐการ** มีความข้องใจสงสัยในการที่จะปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่นเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินแห่งหนึ่ง เพื่อทำการสาธารณูปโภค ซึ่งย่อมปรากฏเนื้อที่ นามเจ้าของที่ ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินั้นแล้วหากทางราชการจะเปลี่ยนโครงการใหม่ หรือที่ดินบางส่วนนั้นแพงมาก ทางราชการใคร่จะละเว้นการซื้อที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดอันเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ถูกเวนคืนนั้นจะได้หรือไม่ หากทำได้จำเป็นจะต้องแก้พระราชบัญญัติหรือทำด้วยวิธีอย่างอื่นใด จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเห็น

(๒) **คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุด ๓)** ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อทางราชการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินแห่งหนึ่งเพื่อทำการสาธารณูปโภค หากทางราชการจะเปลี่ยนโครงการใหม่ เช่นไม่ต้องการเวนคืนที่ดินตามที่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมด ก็ต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วนั้นและเมื่อต้องการที่ดินใหม่ก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ เช่น ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ และออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นลำดับไป

(๓) แต่ในปัญหาที่ปรากฏว่าที่ดินบางส่วนราคาแพงมาก ทางราชการใคร่จะละเว้นการซื้อที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดอันเป็นส่วนของพื้นที่ที่ถูกเวนคืนนั้นเสีย ในเรื่องนี้ถ้าทางราชการจะทำเฉยเสียโดยมิต้องปฏิบัติการอย่างใดกับที่ดินรายนั้นก็มีข้อที่น่าคำนึงเพราะมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ บัญญัติว่า "นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาในมาตรา ๘ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป

ตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ท่านว่าบรรดาการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สิทธิ ซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้นเป็นอันสิ้นสุด

ลง แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทำขวัญ (ถ้าหากมี) นั้น ยังคงมีอยู่ แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทำขวัญนั้นภายในหนึ่งเดือนฯลฯ"

(๔) จากบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ นี้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนได้ผ่านมาเป็นของรัฐบาลในวันที่ได้ประกาศ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในราชกิจจานุเบกษาการชำระเงินค่าทำขวัญ เป็นเพียงให้สิทธิรัฐบาลที่จะเข้าครอบครองที่นั้นเท่านั้น ฉะนั้นจึงไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างใด เจ้าของที่ดินหมดกรรมสิทธิ์แล้วคงมีแต่สิทธิครอบครองเท่านั้น

(๕) ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ มีบทบัญญัติกล่าวถึงกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนจะขอคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ บทบัญญัตินี้คือมาตรา ๓๒ กรณีที่จะขอคืนกรรมสิทธิ์ได้เช่นนี้จะต้องเป็นว่าทรัพย์สิน (ยกเว้นที่ดินของรถไฟ) ที่ถูกเวนคืนไปนั้นมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคฯ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินนั้น ๆ แล้ว

(๖) กรรมสิทธิ์ที่ถูกเรียกร้องขอคืนกลับนี้จะต้องกระทำกันตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยกฤษฎีกา (มาตรา ๓๒ ตอนท้าย)

(๗) เมื่อเป็นดั่งนี้ การที่รัฐบาลจะไม่ประสงค์ซื้อที่ดินที่ปรากฏอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เวนคืนฯ ก็ต้องแสดงความประสงค์นั้นออกเป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับกรรมสิทธิ์ซึ่งรัฐบาล ได้มานั้นจึงจะกลับตกเป็นของเจ้าของที่ดินตามเดิมต่อไป

ในระหว่าง ๕ ปีนั้น เจ้าของที่ดินไม่อาจบังคับให้รัฐบาลจำต้องซื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ตนอยู่ในฐานะถูกผูกมัดตามกฎหมายว่าต้องขายที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิได้ค่าทำขวัญและเมื่อได้ค่าทำขวัญแล้ว รัฐบาลจึงได้สิทธิเข้าครอบครอง ฉะนั้นถ้ารัฐบาลยังไม่ชำระค่าทำขวัญรัฐบาลก็ยังไม่ได้สิทธิเข้าครอบครอง แม้จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้วก็ดี ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติเวนคืนฯ พ.ศ.๒๔๗๗ ไม่ได้ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่จะร้องเรียนให้ตั้งกรรมการพิจารณาเงินค่าทำขวัญ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิบังคับให้รัฐบาลซื้อ กฎหมายบัญญัติแต่เพียงดั่งที่กล่าวมาในข้อ ๕ ว่าภายในห้าปีถ้าที่ดินนั้นไม่ได้ใช้ในการสาธารณูปโภค เจ้าของที่ดินก็อาจขอคืนกรรมสิทธิ์จากรัฐบาลได้และในกรณีเช่นนี้การโอนกรรมสิทธิ์กลับคืนก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

(๘) อาศัยบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่าเมื่อรัฐบาลไม่ประสงค์จะซื้อที่ดินรายใดที่ปรากฏในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ก็อาจทำได้โดยระงับเฉยเสียเพียงในกำหนด ๕ ปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อพ้นกำหนดนั้นไปแล้วถ้ารัฐบาลจะโอนที่ดินแปลงนั้นให้เจ้าของเดิมก็ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๔๘๐

บันทึก
เรื่อง การตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ บัญญัติว่า

"ภายในกำหนดสามเดือนนับตั้งแต่วันประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง หรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่ อีกสองคนเป็นพนักงานกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงเศรษฐการหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทำขวัญ

นามกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้โฆษณาในราชกิจจานุเบกษา"

๒. กระทรวงเศรษฐการไม่ยอมตั้งกรรมการในเรื่องนี้อยู่คราวหนึ่งโดยอ้างว่า เรื่องนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตราธิการ

๓. การที่มาตรา ๑๗ กล่าวถึงพนักงานกระทรวงเศรษฐการนั้น น่าจะเป็นเพราะเหตุว่าในครั้งนั้น หน้าที่ราชการกรมที่ดินสังกัดอยู่ในกระทรวงเศรษฐการ แต่ทั้งนี้เป็นเพียงความเข้าใจเท่านั้น เพราะว่าไม่มีถ้อยคำตอนใดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กล่าวหรือยืนยันไว้ดังนั้น

๔. บัดนี้ โดยที่ได้แยกกระทรวงออกไปแล้ว จึงอาจถือได้ว่า ในกรณีใดๆ ก็ตาม กระทรวงเกษตราธิการควรอยู่ในพวกที่ต้องเสนอผู้แทนไปให้ตั้งเป็นกรรมการด้วย

แต่ข้อนี้เห็นได้อย่างชัดว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๗ วิธีแก้ไขในทางกฎหมายก็คือ ควรแก้ไขมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยบัญญัติคำว่า "กระทรวงเกษตราธิการ" แทนคำว่า "กระทรวงเศรษฐการ"

๕. จริงอยู่ ในการที่จะเลี่ยงไม่ต้องออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมและโดยที่รัฐบาลก็มี อำนาจตามนัยแห่งมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตั้งคณะกรรมการได้ แล้ว รัฐบาลอาจจะวินิจฉัยว่าการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ กล่าวถึงกระทรวงเศรษฐการไว้ก็โดยในขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ กระทรวงเกษตราธิการสังกัดอยู่ในกระทรวงเศรษฐการ ฉะนั้นต่อไปจะถือว่าเฉพาะกระทรวงเกษตราธิการมีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้เป็นความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติปี พ.ศ.๒๔๗๘ ว่าด้วยการโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการกรมเกษตร กรมที่ดิน ฯลฯ ไปขึ้น กระทรวงเกษตราธิการ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ แต่ปัญหาในเรื่องมาตรา ๑๗ นี้เป็นปัญหาอีกเรื่องหนึ่ง และเป็นเรื่องของรัฐบาล กรรมการร่างกฎหมายขอให้ระลึกว่าหากรัฐบาลตั้งเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเกษตราธิการเป็นกรรมการ แทนที่จะตั้งเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเศรษฐการแล้ว ถึงแม้ด้วยเจตนาดีและผลที่ได้รับก็เป็นประโยชน์แต่เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้รับความพอใจอาจฟ้องร้องต่อศาล และค้านว่าการตั้งกรรมการมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมายไม่อาจจะแนะนำให้ปฏิบัติไปในทางที่เสี่ยงภัยเช่นนั้นได้

(ลงชื่อ)
หัวหน้ากองร่างกฎหมาย
ลงนามแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๔๘๐

บันทึก
เรื่อง สัญญาเช่าที่ดินมีกำหนด ๑๐๐ ปี ซึ่งได้ทำขึ้นไว้ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๖ และฉบับซึ่งได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ กำหนดว่า สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขสองประการ คือ

๑. มาตรา ๕๓๘ - เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดว่า 3 ปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซร้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

๒. มาตรา ๕๔๐ - อันอสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นลงแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา

(๒) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาว่า ในจังหวัดภูเก็ต บริษัทสเตรดเตรดิง จำกัด ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยได้รับพระบรมราชานุญาตเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๔๘ มีกำหนดเวลาเช่า ๑๐๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๔๘ เป็นต้นไป แต่มิได้จดทะเบียนสัญญาเช่าต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดแล้วว่า สัญญาเช่ารายนี้ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ และขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๕๓๘, ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะว่าแม้จะได้ทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือ แต่ก็มิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดเวลาเช่าก็เกินกว่า ๓๐ ปี คือ เกินกว่า ๓๐ ปีถึงสองเท่า

(๓) ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่จังหวัดภูเก็ตจึงเห็นว่า แม้สัญญารายนี้จะสมบูรณ์และได้ทำกันถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้ทำสัญญานั้นก็ดี ก็ควรจะเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่านี้เสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งๆ ที่

เจ้าหน้าที่จังหวัดกล่าวว่า ให้สัญญาใหม่นี้มีข้อตกลงเหมือนสัญญาเดิมทุกประการ (ข้อความที่กล่าวนี้ยากที่จะปฏิบัติได้ ถ้าหากจะต้องนำมาตรา ๕๔๐ มาใช้)

กรมคลังมีความเห็นพ้องด้วยว่า สัญญาเช่าที่ทำกันไว้เดิมนั้นสมบูรณ์ตามกฎหมายและไม่ถูกกระทบโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรมคลังเห็นว่า เมื่อจังหวัดเห็นไม่ควรแก้ไขข้อตกลงในสัญญาเช่านั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่านั้นใหม่

(๔) กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อนี้

(๕) ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื่องกฎหมายมีผลย้อนหลัง คือ จะนำบทบัญญัติในมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับในเรื่องสัญญาที่ได้ทำกันขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้นได้หรือไม่

(๖) กล่าวโดยทั่วๆ ไป กฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลัง เว้นไว้แต่จะระบุไว้ชัดแจ้งในกฎหมายใหม่นั้นเองว่าให้มีผลย้อนหลัง

ตามกฎหมายฝรั่งเศส ยอมรับกันว่ากิจการใดๆ ที่ทำขึ้นก่อนวันใช้กฎหมายใหม่ และได้ทำขึ้นสมบูรณ์ตามกฎหมายเก่า ย่อมจะสมบูรณ์อยู่ตลอดไป (ให้เทียบเคียงดูกับหนังสือแต่งโดย รูบิเอร์ เล่ม ๑ หน้า ๖๐๐ ซึ่งเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า "หลักว่าด้วยกฎหมายเก่ายังมีผลใช้บังคับอยู่" (Principle of survival of the old law) ตัวอย่างที่ทราบกันอยู่ทั่วไปก็คือเรื่องสัญญาก่อนแต่งงานระหว่างสามีภริยาที่ทำขึ้นตามประมวลกฎหมายซาดิเนียนที่เมืองซาวอย ต่อมาเมืองซาวอยตกมาเป็นของประเทศฝรั่งเศส และได้ใช้ประมวลกฎหมายนโปเลียน แต่ศาลฝรั่งเศสก็ได้ตัดสินว่าสัญญาก่อนแต่งงาน ซึ่งได้ทำขึ้นที่เมืองซาวอย ก่อนเมืองซาวอยตกมาเป็นของฝรั่งเศสนั้นสมบูรณ์ (Chambery I Avril ๑๘๙๖ D. ๙๖, ๒. ๔๓๒; Cassation ๗th. July ๑๘๙๙, Dalloz ๑๙๐๕. I. ๑๘๙.) รูบิเอร์ ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่า "เมื่อพูดกันว่าสัญญาเช่าก็ดี หรือสัญญาเข้าหุ้นส่วนก็ดี ซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ให้มีอายุเท่านั้นเท่านี้ปี ข้อตกลงดังนั้นเป็นสิทธิและหน้าที่ในระหว่างคู่สัญญา ซึ่งจะต้องเคารพแก่กัน และเป็นการแน่นอนว่ากฎหมายใหม่จะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงของคู่สัญญานั้นไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายใหม่จะบัญญัติว่าให้มีผลย้อนหลัง ตัวอย่างเช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๘๑๕ บัญญัติห้ามการทำสัญญาว่าจะไม่แบ่งทรัพย์ในระหว่างกันเกินกว่า ๕ ปี กฎหมายมาตรานี้จะนำมาใช้แก่สัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้นไม่ได้...."

ตามกฎหมายอังกฤษนี้ข้อสันนิษฐานว่า พระราชบัญญัติทุกๆ ฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งหนี้ขึ้นใหม่ก็ดี กำหนดหน้าที่ขึ้นใหม่ก็ดี หรือบัญญัติข้อความว่าด้วยความไม่สามารถที่จะทำกิจการ หรือส่งสินจ้างซึ่งได้กระทำไปแล้วขึ้นใหม่ก็ดี หรือกระทบถึงสัญญาที่มีอยู่แล้วก็ดี ย่อมไม่มีผลย้อนหลัง (ให้เทียบเคียงดูกับหนังสือ Maxwell's interpretation of statutes หน้า ๑๘๗ และหน้าต่อๆ ไป) ในเบื้องต้นจะต้องถือว่า พระราชบัญญัติใหม่ใช้บังคับกับแต่เรื่องซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อใช้พระราชบัญญัตินั้นแล้ว กฎหมายใหม่ไม่กระทบสิทธิซึ่งผู้หนึ่งผู้ใดมีอยู่ก่อนแล้ว เว้นไว้แต่กฎหมายนั้นๆ เองจะได้

บัญญัติไว้ ย่อมจะต้องเข้าใจว่า ถ้าพระราชบัญญัติใหม่ตั้งใจจะให้มีผลย้อนหลัง ก็จะปรากฏ (โดยปริยาย) จากความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติใหม่นั้นเอง ในคดีระหว่าง Quilter และ Mapleton เราจะพบถ้อยคำ (Yessel M.B.) ว่า "ปัญหาที่ว่ากฎหมายใดซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาจะมีผลย้อนหลังหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นเอง และจะต้องระลึกว่าการตีความในพระราชบัญญัติใดๆ ไม่ควรจะตีความให้มีผลย้อนหลัง เว้นไว้แต่จะปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า เป็นเจตนาของผู้ร่างที่จะให้มีผลย้อนหลัง.....

(๗) หลักที่กล่าวมาข้างบนนี้เป็นหลักที่ใช้อยู่ในประเทศสยามตั้งแต่ใช้ประมวลกฎหมายมา กล่าวคือ ทางราชการไม่มีนโยบายที่จะให้สัญญาซึ่งทำขึ้นถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้น ต้องถูกแก้ไขเพื่อให้ต้องตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย อนึ่ง ไม่เคยมีคำพิพากษาของศาลใดเลยว่า สัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนใช้ประมวลกฎหมาย แต่ไม่แก้ไขให้ถูกต้องตามแบบประมวลกฎหมายเป็นโมฆะ

จริงอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทบัญญัติว่าสิทธิซึ่งเกิดขึ้นแก่คู่สัญญาตามสัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีผลใช้บังคับได้ แต่ว่าเรื่องสัญญาเช่นว่านี้ก็ต้องอยู่ในหลักเรื่องกฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลังเช่นเรื่องอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๘) ปัญหามีว่า หลักที่ว่ากฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะบัญญัติไว้ชัดแจ้งในกฎหมายนั้น จะเป็นอันใช้ได้หรือไม่สำหรับเรื่องที่กฎหมายใหม่บัญญัติข้อความเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ทั้งนี้อาจจะเป็นปัญหา เพราะมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในปัจจุบันนี้ถ้าคู่สัญญามีความประสงค์จะทำสัญญาในเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ ให้สมบูรณ์แล้ว จะทำสัญญาโดยไม่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ใน ๒ มาตรานั้นไม่ได้

แต่แม้ในกรณีซึ่งเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี จะถือหลักว่ากฎหมายมีผลย้อนหลังก็ไม่ได้ ข้อนี้ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องครอบครัว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้เรื่องครอบครัวซึ่งเกี่ยวกับการสมรสและบิดามารดาเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอยู่มากก็ดี เรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนั้นยังได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยพินัยกรรม ตามร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ เดิม แต่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ได้ตัดออกโดยเห็นว่า เป็นเรื่องที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าพินัยกรรมซึ่งทำขึ้นถูกต้องตามแบบในกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ย่อมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป และไม่จำเป็นจะต้องทำใหม่เพื่อให้ถูกตามแบบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่บัญญัติเรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังอย่างชัดเจนไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ นั้น ก็เพราะ (บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว) เป็นเรื่องที่เกี่ยวแก่ระเบียบการในทางสังคมอันเกี่ยวกับประชาชนทั่วๆ ไป (เช่น เรื่องการแต่งงาน เรื่องบิดามารดา) ผู้ร่าง

กฎหมายจึงเห็นว่าจะเป็นทางนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อย เมื่อบุคคลทราบฐานของตนในเรื่องนี้ว่าเป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่ตรงกันข้ามปัญหาเรื่องสัญญาก็ดี เรื่องพินัยกรรมก็ดี เป็นปัญหาเรื่องนิติกรรมซึ่งคู่กรณีได้ทำขึ้น ศาลก็ดีผู้รู้กฎหมายก็ดีย่อมจะแปลนิติกรรมนั้นๆ โดยถือหลักว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังอย่างไม่มีปัญหา ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๗๑/๒๔๗๘ เรื่องทรัสต์ ศาลฎีกาก็ได้ตีความเช่นว่านี้ แม้ว่าทรัสต์จะก่อตั้งไม่ได้อีกต่อไปในประเทศสยามก็ดี (ดูมาตรา ๑๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และคู่สัญญาไม่อาจทำสัญญาตกลงกันให้ผิดไปจากนี้) ศาลฎีกาก็รับว่าทรัสต์ซึ่งก่อตั้งก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ มีผลใช้ได้ตามกฎหมาย

(๙) อาศัยเหตุดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ไม่ควรจะเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่านี้แต่อย่างใด ซึ่งเป็นความเห็นที่ตรงกันข้ามกับความเห็นของเจ้าหน้าที่จังหวัดภูเก็ต

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๔๘๐

บันทึก
เรื่อง สิทธิเรียกร้องของผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ดิน (ยังไม่ได้โอน)
จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเรื่องสิทธิเรียกร้องของผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ดิน (ยังไม่ได้โอน) จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ นี้ ได้เคยส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้เสนอบันทึกความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือที่ ๘๙๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๙

ครั้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๙ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้ส่งเรื่องไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒. คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะผู้รับพระราชทานที่ดินประเภท ก. และ ข. แต่ส่วนผู้รับพระราชทานที่ดินประเภท ค.นั้น คณะรัฐมนตรีมีความสงสัยว่า ที่ดินที่พระราชทานนั้นเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์หรือมิใช่

๓. คณะกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้ตอบไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ที่ดินซึ่งพระราชทานแก่บุคคลประเภท ค. นั้น เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

๔. อนึ่ง เนื่องจากที่ดินที่ว่านี้เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ลงมติให้ตั้งประเด็นเพื่อหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ๓ ข้อ ดั่งต่อไปนี้

๕. ประเด็นข้อ ๑ การใช้อำนาจปกครองปรปักษ์นั้น ในทางกฎหมายจะใช้ยันกับพระเจ้าแผ่นดินได้เพียงใด

คำตอบ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความระมัดระวังโดยกล่าวไว้ในบันทึกฉบับก่อนว่า เจ้าของที่ดินอาจจะยกปัญหาเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยการปกครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้ได้ ในเวลานั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาหาได้ทราบไม่ว่า ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์หรือทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แต่บัดนี้มีข้อความกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แต่เมื่อว่าถึงสภาพในกฎหมายแห่งทรัพย์สินนั้นแล้ว จะต้องระลึกว่าในเวลานั้นพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ยังหาได้ประกาศใช้ไม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้พึ่งจะมาบัญญัติโดยชัดเจนเป็นครั้งแรกว่าทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์นั้นได้แก่ทรัพย์สินเช่นไรตามพระราชบัญญัติฉบับ

นี้ (มาตรา ๔) ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์อาจจะเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ (private) หรือทรัพย์สินส่วนสาธารณะ (Public) ทรัพย์สินส่วนสาธารณะ (Public) นั้นแบ่งออกเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้แก่ "ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ดั่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า ทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไม่มีสภาพแตกต่างไปจากทรัพย์สินส่วนตัวอื่น ๆ ของเอกชนสามัญและเฉพาะอย่างยิ่งอาจยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ แต่ตรงกันข้ามทรัพย์สินฝ่ายระมหากษัตริย์นั้นในเวลานี้มีพระราชบัญญัติพิเศษ ๒ ฉบับ ให้วิเคราะห์ศัพท์วางเงื่อนไขและกำหนดลักษณะในกฎหมายไว้อย่างแจ่มแจ้ง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙) ทั้งนี้เป็นการจำเป็นและตั้งใจจะให้มีสภาพแตกต่างไปจากทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนสามัญ ฉะนั้นในเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เมื่อว่าถึงอำนาจปกครองปรปักษ์โดยเฉพาะแล้ว ผู้ใดจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้เลย

ส่วนเหตุผลในทางกฎหมายที่เห็นว่า ในเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ผู้ใดจะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) อาศัยเหตุผลต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย (ถึงแม้จะมีเหตุผลไปคนละอย่างแต่ก็ไม่ทำให้ความเห็นเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ คงเห็นว่าจะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้)

กรรมการฝ่ายหนึ่งอาศัยกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (บทที่ ๔๒) ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับที่ดินของพระมหากษัตริย์ไว้ และในเรื่องทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กฎหมายบทนี้ก็ยังใช้บังคับอยู่ ซึ่งพึงอนุมานได้ตลอดมาว่าสำหรับที่ดินเช่นว่านั้นจะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(มาตรา ๑๓๐๔,๑๓๐๖) ซึ่งรวมความได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่อาจที่จะได้มาโดยการปกครองโดยปรปักษ์ กรรมการฝ่ายนี้เห็นว่าทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์นั้นต้องเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง คือเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์หรือทรัพย์สินส่วนสาธารณะ (Public) แต่เนื่องจากในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙ เห็นได้ชัดว่า ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์มีลักษณะแตกต่างไปจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ ฉะนั้น เมื่อว่าโดยสภาพแล้ว ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ก็เป็นทรัพย์อย่างอื่นไม่ได้นอกจากเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณะ (Public) เท่านั้น นอกจากนั้นสำหรับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จึงมีสภาพคล้ายคลึงกับทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine Public) ฉะนั้นจึงต้องนำบทบัญญัติใน

ประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงแล้วก็แปลว่า สำหรับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้นจะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้

๖. ประเด็นข้อ ๒ และข้อ ๓ เมื่อคำตอบสำหรับประเด็นข้อ ๑ ที่เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเป็นว่า จะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงประเด็น ๒ ข้อนี้เลย

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๘๐

เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๔๘๑

บันทึก
เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บุคคลบางคน

---

(๑) **กระทรวงการคลัง** ขอให้พิจารณาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บุคคลบางคน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดั่งต่อไปนี้

(๒) ที่ดินแปลงที่ ๑ อยู่ริมถนนพระอาทิตย์ (โฉนดที่ ๒๓๔) โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์

ตามเรื่องปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของกระทรวงการคลัง และในโฉนดก็ยังมีชื่อกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๓ โดยมีลายพระราชหัตถ์เลขาเป็นสำคัญ ผู้รับพระราชทานได้ปกครองที่ดินมา ๑๗ ปีแล้ว ในลายพระราชหัตถ์เลขาฉบับนั้นมีข้อสงวนอยู่ว่า ผู้พระราชทานทรงมีอำนาจที่จะเรียกที่ดินคืนหรือแลกเปลี่ยนเอาได้ ที่ดินที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปนี้ยังหาได้จดทะเบียนในนามของเจ้าพระยาวรพงศ์ฯ ไม่

(๓) เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๑ นี้ กระทรวงการคลังขอทราบว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเรียกที่ดินจากกระทรวงการคลังไปมีผลตามกฎหมายหรือไม่ และการพระราชทานที่ดินนี้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเพียงไร

(กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอให้ระลึกว่า ปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานไปนั้นเป็นเรื่องที่ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒ ฉบับ ฉบับหนึ่งส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๘๙๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๙ อีกฉบับหนึ่งส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๗๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๐ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะอ้างถึงบันทึกนั้นในกรณีที่คล้ายคลึงกัน)

(๔) การพระราชทานที่ดินนั้นมีลายพระราชหัตถ์เลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เป็นสำคัญ ซึ่งในครั้งนั้นถือเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมาย

ในข้อที่ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานที่ดินไปมีผลสมบูรณ์หรือไม่นั้น กล่าวตามหลักแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า คำถามของกระทรวงการคลังแสดงให้เห็นปริยายในตัวว่า ที่ดินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ แต่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ถ้าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า

พระมหากษัตริย์ทรงมีอิสระที่จะจำหน่ายที่ดินนั้นได้อย่างเช่นบุคคลอื่นทั้งหลาย เพราะฉะนั้น คำถามนี้จึงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหากฎหมายจึงมีว่า

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะจำหน่ายที่ดินอันเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้เพียงไร

ปัญหา ข้อนี้เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับนโยบายและประเพณีของบ้านเมืองในครั้งโบราณ ซึ่งถ้ากล่าวตามความจริงแล้วย่อมมีอยู่ตลอดเวลาที่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมิได้สูญสิ้นไป และต้องพิจารณาปัญหาข้อนี้ตามนโยบายและประเพณีที่กล่าวนั้น ในข้อนี้ขอเสนอให้ระลึกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หาได้กำหนดข้อแตกต่างระหว่างทรัพย์สินส่วนพระองค์กับทรัพย์สินส่วนสาธารณ สมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไว้ให้ชัดเจนไม่ โดยเหตุนี้จึงเป็นความจำเป็นในสมัยการปกครองระบบรัฐธรรมนูญที่ต้องตรากฎหมายพิเศษกำหนดข้อแตกต่างในระหว่างทรัพย์สินเหล่านั้นขึ้นไว้

โดยที่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นที่รับกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะพระราชทานทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์แก่ผู้ใดได้ และในการนี้ถือกันว่าไม่เป็นข้อที่จะพึงคัดค้านได้ กรรมการร่างกฎหมาย จึงเห็นว่า คำตอบสำหรับข้อถามของกระทรวงการคลังก็คือการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงจำหน่ายที่ดิน ๒ แปลงไปนั้น เมื่อกล่าวตามหลักแล้วก็เป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย

(๕) แต่โดยที่การจำหน่ายที่ดินนั้นเป็นไปในทำนองการให้ การให้นั้นจึงจำเป็นจะต้องสมบูรณ์

(๖) ที่จะทราบว่าการให้สมบูรณ์หรือไม่นั้น จำต้องพิเคราะห์ดูข้อความในมาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความว่า "การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่าย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นว่านี้ การให้ย่อมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ"

เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๑ นี้ เมื่อปรากฏว่ามิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่การให้ก็เป็นอันไม่สมบูรณ์ และลายพระราชหัตถ์เลขาก็เป็นแต่เพียงเครื่องแสดงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เท่านั้น ยังหาได้ปฏิบัติให้ลุล่วงไปไม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพิ่งจะประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.๒๔๖๖ แต่ในข้อนี้กฎหมายเก่าของไทยก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน ดั่งจะเห็นได้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งมีความว่า "ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเรื่องที่ดินซึ่งได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ คือโดยการ ซื้อขาย ให้ปัน แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่าถือ จำนำ หรือไถ่ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียนตามข้อบังคับแล้วจึงเป็นอันได้กระทำการนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่าได้ให้อำนาจอย่างไรแก่กันเป็นอันขาด เว้นไว้แต่ในการเช่าถืออันมีกำหนดไม่เกิน ๓ ปี จึงไม่จำเป็นต้องแก้ทะเบียน"

(๗) กระทรวงการคลังถามอีกข้อหนึ่งว่า ถ้าการพระราชทานไม่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เจ้าพระยาวรพงศ์ฯ จะอ้างอำนาจปรปักษ์ขึ้นยันกระทรวงการคลังได้หรือไม่ ข้อนี้น่าจะต้องพิจารณาถึงการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ ๑๐ ปี ตามความในมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรรมการ ร่างกฎหมาย เห็นว่า ผู้รับพระราชทานได้ครอบครองที่ดินมา ๑๗ ปี แล้ว แต่ที่ดินแปลงนี้เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ จึงมีปัญหาอยากทราบว่า จะยกเอาการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความขึ้นยันรัฐในกรณีที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่ ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า "ในเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ผู้ใดจะยกอำนาจปกครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้เลย" (ดูบันทึกเรื่องสิทธิเรียกร้องของผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ดิน (ยังไม่ได้โอน) จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๗๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๐)

(๘) ที่ดินแปลงที่ ๒ อยู่ริมถนนข้าวสาร โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่พระนางเจ้าสุวัทนา พระวรราชเทวี

ตามเรื่องปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๖๘ โดยมีลายพระราชหัตถ์เลขาเป็นสำคัญพระคลังข้างที่ได้มอบที่ดินแปลงนี้ให้ผู้รับพระราชทานปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๔๗๓ แต่ดูเหมือนจะมิได้จดทะเบียนการโอน

(๙) เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ กระทรวงการคลังขอทราบว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเรียกที่ดินไปจากกระทรวงการคลัง มีผลตามกฎหมายหรือไม่ ในเมื่อโฉนดมีชื่อพระคลังข้างที่เป็นเจ้าของ

ในข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วสำหรับที่ดินแปลงที่ ๑ คือในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีอำนาจที่จะจำหน่ายที่ดินได้

(๑๐) กระทรวงการคลัง ถามว่า การพระราชทานมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเพียงไร

ในข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วสำหรับที่ดินแปลงที่ ๑ สำหรับที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ การให้ได้กระทำเมื่อปี พ.ศ.๒๔๖๘ คือภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๖๖ ฉะนั้นการให้จึงต้องบังคับตามมาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อปรากฏว่ามิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้นั้นก็เป็นอันไม่สมบูรณ์

(๑๑) กระทรวงการคลัง ถามว่า จะอ้างอำนาจปรปักษ์ยันกระทรวงการคลังได้หรือไม่

เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ ไม่ต้องพิจารณาถึงปัญหาเรื่องการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ เพราะผู้ครอบครองเข้าครอบครองยังไม่ครบกำหนดอันจะทำให้ได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ (๑๐ ปี)

(ลงนาม) ดิเรก ชัยนาม
(นายดิเรก ชัยนาม)
ผู้รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๔๘๑

บันทึก
เรื่อง พระอภิสารสังขเขตต์ขอแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อยกให้วัดบ้านขวาว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลังมาสอบถามแล้ว มีความเห็น ดั่งต่อไปนี้

(๑) ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๘๕๙๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๘๐ แจ้งว่า กระทรวงการคลังรายงานมาว่า กระทรวงธรรมการแจ้งว่าพระอภิสารสังขเขตต์มีความประสงค์จะขอแลกเปลี่ยนที่ดินของตนกับที่ดินของรัฐบาลแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๘๓๑ เพื่อยกให้เป็นที่ธรณีสงฆ์ของวัดบ้านขวาว อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์

(๒) กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้เดิมใช้เป็นโรงต้มกลั่นสุรา เวลานี้เลิกใช้แล้ว และเป็นที่ว่างเปล่าอยู่ และอยู่ติดต่อกับที่วัดบ้านขวาวอยู่ในทำเลไม่ต่างกับที่ดินของพระอภิสารสังขเขตต์ จึ่งเห็นว่าถ้ายอมให้แลกเปลี่ยนกันได้แล้ว ทำให้เขตต์ที่ดินวัดบ้านขวาวกว้างขวางขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมความเจริญแก่พระพุทธศาสนาในท้องถิ่น สมควรอนุญาตให้แลกเปลี่ยนกันได้

(๓) แต่กระทรวงการคลังสงสัยว่าที่ดินราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ ๑๘๓๑ นี้จะเป็นสมบัติของแผ่นดิน (Private Domaine) หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domaine) เพราะถ้าถือว่าเป็นสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็อาจจัดการโอนแลกเปลี่ยนกันได้โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าที่ดินแปลงนี้ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วการโอนแลกเปลี่ยนก็จะต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ

(๔) ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า ที่ดินราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ ๑๘๓๑ นี้ แต่เดิมมาได้เคยเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๕๙ กระทรวงการคลังได้ใช้ที่นี้เป็นโรงต้มกลั่นสุรา หาประโยชน์เช่นเอกชน จนถึงพุทธศักราช ๒๔๗๐ และใน พ.ศ. ๒๔๖๔ กระทรวงเกษตราธิการได้ออกใบเหยียบย่ำสำหรับที่รายนี้ให้แก่กระทรวงการคลัง

(๕) **กรรมการจึงเห็นว่า** ที่ดินรายนี้แต่เดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งจัดเข้าอยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง แต่ต่อมากระทรวงการคลังได้ใช้ที่นี้เป็นโรงต้มกลั่นสุราหาประโยชน์เช่นเอกชน และได้ขอใบเหยียบย่ำสำหรับที่รายนี้ เห็นได้ว่ากรณีต้องด้วยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ฉะนั้นที่ดินแปลงนี้ จึงกลายสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นประเภทที่เอกชนอาจถือกรรมสิทธิ์ได้ รัฐบาลจึงมีสิทธิที่จะโอนที่รายนี้ให้เอกชนได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติ

(ลงนาม) ดิเรก ชัยนาม

(นายดิเรก ชัยนาม)

ผู้รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จที่ ๘๓/๒๔๘๑

บันทึก
เรื่อง กระทรวงเกษตราธิการหารือเกี่ยวกับที่ป่าฟืนตำบลแพรกตาสา จังหวัดสมุทรปราการ

---

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๘๑๙๔/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๘๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาซึ่งกระทรวงเกษตราธิการส่งมาเกี่ยวกับที่ป่าฟืนตำบลแพรกตาสา จังหวัดสมุทรปราการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๒. เมื่อ ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ.๒๔๕๓) กระทรวงเกษตราธิการได้จัดข้าหลวงออกโฉนดออกไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในจังหวัดสมุทรปราการ

๓. ขณะที่ทำการสำรวจที่ดินในตำบลแพรกตาสาดังกล่าวแล้ว มีเจ้าของที่ดินหลายรายโต้แย้งคัดค้านกันในเรื่องเขตที่ดิน

๔. ปรากฏผลว่า มีราษฎร ๒๙ รายไม่เห็นพ้องด้วยในการที่ข้าหลวงออกโฉนดได้ออกใบไต่สวน (เพื่อออกโฉนด) ๑๘ ฉบับ ให้แก่บุคคล ๓ คน (คือพระยาผลากรนุรักษ์ จีนบุญและจีนต่วน) เพราะเป็นการเสียหายแก่พวกตน จึงได้ทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกา (เมื่อปี ร.ศ.๑๓๐)

๕. ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งกรรมการขึ้นสอบสวนชุดหนึ่ง

๖. ต่อมา กรรมการได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงเกษตร ฯ ว่าควรแบ่งที่พิพาทส่วนหนึ่ง (ตามแผนที่หมายสีเหลือง) ให้แก่ผู้ที่ถวายฎีกา และอีกส่วนหนึ่ง (ตามแผนที่หมายสีน้ำเงิน) ให้แก่ผู้ที่ถูกถวายฎีกา ๓ คน ซึ่งข้าหลวงออกโฉนดเคยทำการรังวัดออกใบไต่สวนให้ไว้

ในส่วนหนึ่ง ๆ ที่แบ่งออกนี้ ให้ผู้ที่มีนามระบุไว้ตกลงแบ่งปันกันเอง ถ้าไม่ตกลงกัน ก็ให้ข้าหลวงจัดการออกโฉนดเป็นสองฉบับ คือ

โฉนดหนึ่งสำหรับที่ดินตามแผนที่หมายสีเหลือง

อีกโฉนดหนึ่งสำหรับที่ดินตามแผนที่หมายสีน้ำเงิน

นอกจากนี้ กรรมการมีความเห็นว่า ใบไต่ส่วนซึ่งได้ออกให้ควรเรียกคืน และให้ถือว่าใช้ไม่ได้

๗. กระทรวงเกษตราธิการได้นำความเห็นกรรมการกราบบังคมทูล ฯ มีพระบรมราชวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๔๕๔ (ร.ศ.๑๓๐) โปรดเกล้า ฯ ให้เป็นไปตามความเห็นของกรรมการ

๘. แต่ตามหนังสือกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๐ ซึ่งยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นนั้น ปรากฏว่า หลังจากที่ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยมาตั้ง ๒๕ ปี แล้ว หาได้จัดการเรื่องนี้ไปประการใดไม่

เหตุผลทั้งนี้ก็ คือ เจ้ากระทรวงในชั้นหลังเห็นว่า ผู้ถวายฎีกาทำการโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ดินในตำบลแพรกตาสา ก็เพื่อจะเอาที่ป่าฟืนซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นของตนเท่านั้น ฉะนั้นเจ้ากระทรวงจึงให้ระงับเรื่องไว้

๙. ปรากฏว่าใบไต่ส่วนนั้นไม่ได้เรียกคืนมาหมด คงได้คืนมา ๒ ฉบับ ซึ่งผู้มีชื่อในใบไต่สวนบังเอิญนำมาแสดงเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๒ เจ้าหน้าที่จึงได้ยึดไว้

๑๐. บัดนี้ กระทรวงเกษตราธิการ เห็นว่า ที่ดินรายนี้เป็นที่ทำประโยชน์ได้แล้ว จึงให้ทำการรังวัดที่ในแผนที่เขตหมายสีน้ำเงินให้แก่พวก ๓ คนที่ถูกถวายฎีกา และเขตหมายสีเหลืองให้แก่ผู้ถวายฎีกา ถ้ามีผู้คัดค้านก็ให้จัดการให้เด็ดขาดเสียก่อนที่จะแยกแผนที่เป็นแปลงๆ

๑๑. เฉพาะที่ดินในเขตหมายสีน้ำเงิน ไม่มีผู้ใดใน ๓ คนที่ถูกถวายฎีกามาขอให้จัดการ (แต่ดูเหมือนมีคดีฟ้องร้องกันในศาลระหว่างผู้ถูกถวายฎีกา ๓ คนด้วยกัน และศาลจังหวัดสมุทรปราการได้สั่งให้ออกโฉนดให้แก่ฝ่ายที่ชนะคดีความข้อนี้ในเรื่องไม่สู้ชัดนัก)

๑๒. ส่วนที่ดินในแผนที่หมายสีเหลือง มีผู้ถวายฎีกา หรือผู้ได้รับมรดกของผู้ถวายฎีกาที่ได้วายชนม์ไปแล้ว ๒๕ คน ยื่นคำขอรับตราจอง ดังนี้ คือ

ก) แปลงที่ ๑ มีผู้ขอรวมกัน ๙ ราย (รายนามปรากฏในเรื่อง)

ข) แปลงที่ ๒ มีผู้ขอรวมกัน ๘ ราย

ค) แปลงที่ ๓ มีผู้ขอรวมกัน ๘ ราย

๑๓. ในการรังวัดครั้งนี้ มีผู้คัดค้านหลายคนซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ พวก คือ

พวกหนึ่ง เกี่ยวข้องกับผู้ถวายฎีกา มี ๒ คน (เป็นผู้รับมรดกของผู้ถวายฎีกาและผู้ซื้อจากผู้รับมรดกของผู้ถวายฎีกา)

อีกพวกหนึ่ง ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถวายฎีกา มี ๑๒ คน ซึ่งคัดค้านว่าได้ที่ดินมาโดยการให้บ้าง รับมรดกบ้าง หักร้างถางพงบ้าง และได้ครอบครองมาเป็นเวลา ๑๐ ถึง ๓๐ ปี โดยไม่ทราบเรื่องที่มีพระบรมราชวินิจฉัย

๑๔. การไต่สวนได้ความว่า พวกขอตราจอง (ตามข้อ ๑๒ ข้างต้น) ได้ตัดฟืนไม้แสมในที่พิพาทขายบ้าง ตัดใช้เองบ้าง จนไม่ใคร่จะมีไม้แสมแล้ว จึงได้ขุดยกคันไว้บ้าง

๑๕. ทางฝ่ายผู้คัดค้าน (ตามข้อ ๑๓ ข้างต้น) ทางไต่สวนได้ความว่าต่างได้เข้าแผ้วถางที่ดิน และขุดยกเป็นคันกั้นเขตขึ้น

๑๖. แต่กระทรวงเกษตราธิการมีความเห็นว่า ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินจริงจัง และไม่มีผู้ใดอาจอ้างได้ว่าได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๑๗. กระทรวงเกษตราธิการ เห็นว่า ผู้ซึ่งได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้แบ่งที่ดินให้นั้นสิ้นสิทธิตามพระบรมราชวินิจฉัยเสียแล้ว เพราะไม่ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้นจึงไม่ควรจัดแบ่งต่อไปตามพระบรมราชวินิจฉัย ถ้าผู้ใดเห็นว่าตนมีสิทธิในที่ดินในทางครอบครองประการใด ก็ให้ยื่นคำขอรับหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินขึ้นมาใหม่เป็นราย ๆ ไป ทางการจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไปตามระเบียบและวิธีการ

๑๘. กระทรวงเกษตราธิการ จึงใคร่จะทราบว่า จะถือตามวิธีการเช่นนี้ได้หรือไม่ เพราะเรื่องนี้ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยไว้แล้ว

๑๙. **กรรมการร่างกฎหมาย** ได้พิจารณาเรื่องการแบ่งที่ดินตามพระบรมราชวินิจฉัย ร.ศ.๑๓๐ พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตราธิการ(พระบริรักษ์นิติเกษตร์) แล้ว ในเบื้องแรก ได้ความว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอ บางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ.๒๔๗๓ บังคับถึงเมืองสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเรื่องแบ่งที่ดินในตำบลแพรกตาสาด้วยนั้น มิได้ร่วมถึงเขตที่ดินอันจะต้องแบ่งตามพระบรมราชวินิจฉัย ร.ศ.๑๓๐ นี้ด้วยเลย

๒๐. เมื่อได้พิเคราะห์พระบรมราชวินิจฉัย (ร.ศ.๑๓๐) แล้ว กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นว่า พระบรมราชวินิจฉัยในขณะนั้นย่อมมีผลเท่ากับกฎหมายที่ดินซึ่งข้าหลวงออกโฉนดได้ทำการเดินสำรวจเมื่อ ร.ศ.๑๒๙ ซึ่งกรรมการสอบสวนได้เสนอความเห็นไปยังกระทรวงเกษตรและความเห็นนั้นปรากฏในพระบรมราชวินิจฉัยว่า ที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (ซึ่งบางส่วนเป็นป่า) ฉะนั้นที่ดินรายนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้ยกที่ดินให้แก่เอกชนแล้ว พระบรมราชวินิจฉัยของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งได้พระราชทานโดยพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร จึงได้เปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินนั้นในทางกฎหมายจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาเป็นที่ดินของเอกชน อันได้แบ่งปันกันระหว่างบุคคลที่ระบุไว้ในพระบรมราชวินิจฉัย (ตามความเห็นของกรรมการสอบสวน)

ถึงแม้ว่า เจ้ากระทรวง มิได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัยเพราะมีเหตุผลบางประการก็ดี (ดูข้อ ๘) จะถือว่าพระบรมราชวินิจฉัยนั้นได้ถูกยกเลิกเสียแล้ว หรือใช้ไม่ได้นั้นหาได้ไม่ เว้นแต่ต่อมาจะได้มี พระบรมราชโองการ หรือบทบัญญัติยกเลิกพระบรมราชวินิจฉัยนั้น แต่ก็หามีพระบรมราชโองการ หรือบทบัญญัติเช่นว่านั้นไม่

๒๑. นอกจากนี้ มีข้อที่น่าสนใจอยู่ คือ เมื่อที่ดินที่ได้ระบุไว้ในพระบรมราชวินิจฉัย (ตามความเห็นของกรรมการสอบสวน) สิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินและกลายมาเป็นทรัพย์สินของเอกชนแล้ว บุคคลซึ่งแสดงได้ว่า ตนได้ครอบครองที่ดินนั้นมาเป็นเวลาตั้ง ๑๐ ปี ตามเงื่อนไขแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันว่าด้วยเรื่องอายุความได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน (มาตรา ๑๓๘๒) แล้ว ก็อาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นได้

ในข้อนี้ ดูเหมือนกระทรวงเกษตราธิการจะลงความเห็นว่า ไม่มีการครอบครองดังกล่าวแล้วเลย (ดูข้อ ๑๖) แต่ลำพังความเห็นกระทรวงเกษตราธิการนี้ ยังไม่พอที่จะปัดเสียเด็ดขาดโดยไม่คำนึงในเรื่องได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการครอบครองมานาน ในเมื่อมีผู้อ้างว่าเขาสามารถนำสืบได้ว่าเขาได้ครอบครองมานานดังนั้น การครอบครองนั้นเป็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และบางครั้งก็มีแง่กฎหมายหลายประการซึ่งไม่ง่ายแก่การที่จะวินิจฉัยให้เด็ดขาดได้ เมื่อมีผู้อ้างการครอบครอง ก็ควรต้องพิจารณาตามท้องเรื่องเป็นราย ๆ ไป และการ

พิจารณาดังว่านี้ หาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ ผู้พิจารณาอาจเป็นกรมที่ดินซึ่งเมื่อรับหรือปฏิเสธข้ออ้างนั้น โดยตั้งข้อสงวนไว้ว่า ถ้าผู้อ้างไม่พอใจ ก็ให้นำคำพิจารณาวินิจฉัยนั้นไปฟ้องร้องยังโรงศาลได้ ทางหนึ่ง หรือโดยคู่พิพาทนำคดีขึ้นฟ้องร้องกันเองในโรงศาล อีกทางหนึ่ง คู่พิพาทนี้ คือ ผู้ต่อสู้ว่าตนยังไม่ขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งตนได้มาเนื่องจากพระบรมราชวินิจฉัย และผู้ที่อ้างว่าได้กรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมาโดยอาศัยการครอบครองมานาน

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม
(นายดิเรก ชัยนาม)
ผู้รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕/๒๔๘๑

บันทึก
เรื่อง พระยาสุรราชฤทธานนท์ขอรับโฉนดที่ดินที่ได้รับพระราชทาน
จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

---

(๑) **นายกรัฐมนตรี (ในตำแหน่งบังคับบัญชาสำนักพระราชวัง)** ได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๔๑๑/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๘๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแสดงความเห็นในเรื่องที่พระยาสุรราชฤทธานนท์ขอรับ โฉนดที่ดินที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

(๒) **คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑)** ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานที่ดินตำบลท่าแปดตำรวจแปลงหนึ่งแก่พระยาสุรราชฤทธานนท์ โดยมีพระราชหัตถเลขาที่ ๘/๑๑๘ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๔๖๓ เป็นสำคัญ ที่ดินแปลงนี้อยู่ในความรักษาของกระทรวงวังเดิมมาเป็นเวลาหลายปี แต่ยังไม่มีโฉนด นอกจากนี้ยังปรากฏจากข้อความที่สำนักพระราชวังได้ชี้แจงเพิ่มเติมมาอีกว่า พระยาสุรราช-ฤทธานนท์ "ได้ปลูกสร้างบ้านเรือนลงในที่นั้นเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.๒๔๖๓" ทั้งนี้พึงเห็นได้ชัดว่า ผู้รับพระราชทานได้รับมอบที่ดินจากผู้พระราชทานแล้วและยังได้เข้าครอบครอง อีกด้วย

(๓) ในที่นี้ข้อเสนอให้ระลึกว่า แม้บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับก่อนๆ ซึ่งได้แสดงความเห็นไว้ในเรื่องที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไป คือฉบับที่ส่งพร้อมกับหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๘๙๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๙ และฉบับที่ส่งพร้อมกับหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๑๕๗๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๘๐ นั้น จะว่าด้วยเฉพาะที่ดินที่เอามาจาก "บัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงทำไว้" ก็ดี แต่หลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในบันทึกนั้นๆ ย่อมนำมาใช้สำหรับการพิจารณาในเรื่องใหม่นี้ได้ กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า โดยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชพระบรมราชโองการของพระองค์จึงมีผลเป็นกฎหมาย และพระองค์ทรงมีสิทธิที่จะเอาที่ดินแห่งราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์หรือทรัพย์สินส่วนพระองค์ (ซึ่งในรัชสมัยของพระองค์ยังหาได้มีการแบ่งแยกเช่นนี้ไม่) ไปพระราชทานได้

(๔) ขอเสนอให้ระลึกว่า กรรมการร่างกฎหมายได้เคยแสดงถึงความสำคัญในทางกฎหมายไว้ว่า ผู้รับพระราชทานจะได้กรรมสิทธิ์ต่อเมื่อได้จดทะเบียนการโอนโฉนดไปในนามของตน แต่ที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปในรายนี้

เป็นที่ดินที่ยังไม่มีโฉนด และก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (มาตรา ๓๙,๔๑,๔๕) ก็มีหลักอยู่ว่า การโอนจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้จดทะเบียน แต่หลักนี้ใช้เฉพาะในเรื่อง "ที่ดินซึ่งได้รับโฉนด" กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำหรับที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดนั้น การโอนย่อมสมบูรณ์โดยไม่ต้องจดทะเบียน

(๕) โดยเหตุนี้ กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า การพระราชทานที่ดินแก่พระยาสุรราชฤทธานนท์เป็นอันสมบูรณ์แล้ว

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๔๘๑

บันทึก
เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ.๒๔๘๐

---

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๗๐๔๒/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๔๘๑ ว่า กระทรวงเศรษฐการขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเวน คืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๔๗๘ และให้ใช้ได้มีกำหนด ๕ ปี

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๘๐ ได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาขึ้นฉบับหนึ่ง

๔. กระทรวงเศรษฐการขอทราบว่า สำหรับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับ พ.ศ.๒๔๗๘ แต่มิได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ.๒๔๘๐ นั้น ถ้าทางราชการเห็นเป็นการจำเป็นที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ต่อไปอีกแล้ว จำเป็นจะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอีกหรือไม่ และว่าคำตอบนี้จะช่วยให้กระทรวงเศรษฐการวินิจฉัยในการที่จะให้คำสั่งแก่เจ้าของที่ดินซึ่งยื่นคำร้องขออนุญาตทำการใดๆ ในที่ดินของตนซึ่งมิได้ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ พ.ศ.๒๔๘๐ นั้นได้

๕. ตามข้อกฎหมาย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในบริเวณที่ๆ จะเวนคืนจะมีอายุใช้ได้นานเท่าใดนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ถึงมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗

นโยบายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ มีอยู่ว่า การที่ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นก็เพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ๆ จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชกฤษฎีกานี้มีอายุใช้ได้ชั่วระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่เกิน ๕ ปี กำหนดเวลา ๕ ปีนี้เป็นระยะเวลาที่เห็นกันว่าพอสมควรแก่ความจำเป็นที่จะทำการสำรวจที่ดินที่ต้องการเวนคืนได้เสร็จ (ดูมาตรา ๖) การดำเนินการเกี่ยวด้วยการสำรวจที่ดินในบริเวณที่ซึ่งกำหนดเขตไว้โดยพระราชกฤษฎีกานั้นจะทำไปได้ก็ในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น (ดูมาตรา ๗) เมื่อได้ทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนเสร็จหมดแล้วหรือเสร็จแต่บางส่วน ก็จะต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนฯ (ดูมาตรา ๘)

๖. ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ จะเห็นได้ว่ากำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกานั้นกำหนดไว้เป็นอย่างเดียว ในระหว่างกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น ไม่มีข้อห้ามในกฎหมาย มิให้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในเขตซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาต่อๆ ไปในเมื่อทำการสำรวจที่ดินเสร็จแล้วเป็นตอนๆ (ดูมาตรา ๘) เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตอนหนึ่งแล้ว ก็ไม่มีข้อห้ามในกฎหมายมิให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตอนอื่นๆ ซึ่งอยู่ภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาอีก ไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่า เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนใดส่วนหนึ่งภายในเขตที่กำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกานั้นเป็นอันยกเลิกหรือไม่สมบูรณ์อย่างใด ถ้อยคำในมาตรา ๘ ยังทำให้ตีความไปในทางตรงกันข้ามกับนัยที่กล่าวแล้ว

๗. เพราะฉะนั้น กรรมการร่างกฎหมายจึงมีความเห็นว่า กระทรวงเศรษฐการจะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้อีก และในระหว่างที่ยังไม่ครบกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ.๒๔๗๘ เจ้าของที่ดินซึ่งที่ดินอยู่ในเขตหวงห้ามและที่ดินนั้นยังมิได้ถูกเวนคืน จึงยังคงอยู่ในฐานะและมีข้อผูกพันดังที่เป็นอยู่ เนื่องจากการที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ.๒๔๗๘ นั้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๔๘๒

บันทึก
เรื่อง ขอให้ตีความในบทกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกที่ดิน

---

๑. **กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๖๐๓๖/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในเรื่องต่อไปนี้

๒. กรมที่ดินและโลหกิจรายงานว่า นางไสว ปานเอี่ยม ได้ขอโอนมรดกที่ดินโฉนดที่ ๕๘๖๙ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ของนายต่าย สะชาโต (ผู้ตาย) ซึ่งเป็นตาของนางไสว ปานเอี่ยม

๓. แต่นางอุ่น ม่วงปราง ซึ่งเป็นธิดาของผู้ตายและเป็นมารดาของนางไสวปานเอี่ยม ผู้ขอ กับบุตรของผู้ตายอีก ๒ คน คือ นายปิ่นและนายเชื้อ ยังมีชีวิตอยู่ ฉะนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๖๓๐ ตราบใดที่มีทายาทซึ่งมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกแทนที่ยังไม่ขาดสาย แล้วแต่กรณี ในอันดับใดอันดับหนึ่งดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖๒๙ ทายาทที่อยู่ในอันดับถัดลงไปไม่มีสิทธิ์ในทรัพย์มรดกของผู้ตายเลย

๔. แต่ในเรื่องนี้ นางอุ่น ม่วงปราง ซึ่งเป็นทายาทของนายต่าย สะชาโต (ผู้ตาย) ในอันดับที่ถัดขึ้นไปจากผู้ขอ ได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานที่ดินและโลหกิจ จังหวัดสมุทรสงครามว่าไม่ประสงค์จะรับมรดกที่ดินรายนี้

๕. กรมที่ดินและโลหกิจจึงเสนอปัญหาต่อกระทรวงเกษตราธิการขอให้พิจารณาว่า นางไสว ปานเอี่ยม จะสมควรได้รับส่วนแบ่งมรดกที่ดินแปลงที่กล่าวนี้หรือไม่

๖. กระทรวงเกษตราธิการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามบัญชีเครือญาติของนายต่าย สะชาโต (ผู้ตาย) ผู้ขอจะมีสิทธิรับมรดกตาของตนก็ต่อเมื่อมารดาของตนได้สละมรดกแล้วเท่านั้น (มาตรา ๑๖๓๑,๑๖๑๕)

มาตรา ๑๖๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “การสละมรดกนั้น ต้องแสดงเจตนาชัดแจ้งเป็นหนังสือมอบไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือทำเป็นสัญญาปราณีประนอมยอมความ”

๗. ในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีการสละมรดกนั้น กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอให้ระลึกว่า ได้มีบัญญัติไว้แล้วในกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๑๖๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กฎกระทรวงลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๔๘๑) มีความว่าผู้ใดประสงค์จะแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือมอบไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสละมรดก ให้ทำคำร้องแสดงความจำนงตามแบบของเจ้าพนักงาน ยื่นต่อกรมการอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอใดในราชอาณาจักรก็ได้ ข้อ ๑๕ และข้อต่อ ๆ ไปกล่าวถึงรายละเอียดซึ่งจะต้องปฏิบัติแล้วแต่กรณี

เพราะฉะนั้น ปัญหา ๒ ข้อของกระทรวงเกษตราธิการในเรื่องนี้ จึงต้องวินิจฉัยตามกฎกระทรวงมหาดไทยดั่งกล่าวมาแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๒

เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๔๘๒

บันทึกเรื่อง
การใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูล

---

(๑) **ปลัดกระทรวงเกษตราธิการ** โดยหนังสือที่ น.๖๒๕๙/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๔๘๑ ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาเรื่องการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูล คณะกรรมการกฤษฎีกา(อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว มีความเห็นดั่งต่อไปนี้

(๒) กระทรวงกลาโหมได้รับรายงานกองทัพเรือว่า มีชาวญี่ปุ่นลอบมาขนหินเหล็กชนิดหนึ่งไปจากจังหวัดสตูล

กระทรวงกลาโหมจึงขอให้กระทรวงเกษตราธิการตรวจสอบดูว่าหินนั้นจะมีประโยชน์และสมควรสงวนไว้หรือไม่เพียงใด

หินเหล็กนี้เป็นแร่ชนิดหนึ่งซึ่งมีเหล็ก (และเป็นชนิดที่ดีที่สุด) เจือปนอยู่และเข้าใจกันว่าเป็นแร่ตามความหมายในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ ซึ่งผู้ใดจะทำการขุดหามิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้

(๓) กรมอัยการได้รับคำปรึกษาในแง่กฎหมายว่าจะทำการจับกุมและฟ้องร้องผู้ลักลอบขนหินเหล็กนี้ได้หรือไม่

(๔) มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑(ประกาศเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๑) บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ในตำบลต่างๆ แทนพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ.๑๒๐ และต่อไปจะใช้ในมณฑลใดอีกจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้เสนาบดีซึ่งบัญชาการกรมราชโลหกิจ ประกาศโฆษณาการในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ และตั้งแต่วันที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในที่ใด ให้ยกเลิกพระราชกำหนดกฎหมายข้อบังคับและประเพณีอันเกี่ยวเนื่องในการทำแร่ ซึ่งเป็นการขัดขวางต่อพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “เพราะ เหตุว่าที่ดินและแร่ทั้งหลายรวมทั้งน้ำมันดินและถ่านศิลา ย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพถึงผู้หนึ่งผู้ใดได้รับพระราชทานพระบรมรา ชานุญาตหวงห้ามที่ดินได้กรรมสิทธิ์เพื่อทำการปลูกสร้างบ้านเรือน หรือเพาะปลูกพืชพรรณไม้ หรือเพื่อการอย่างอื่นประการใด ถ้ามิได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ทำเหมืองแร่ หรือตรวจหาแร่ในที่นั้นแล้วก็ไม่มีอำนาจที่จะตรวจหาแร่หรือทำเหมืองแร่ในที่ซึ่งตนหวงห้ามไว้นั้นได้เลย

ผู้ใดบังอาจขุดหาแร่ในเนื้อที่ซึ่งตนมิได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกาศพระราชบัญญัติอื่นๆ อันจะพึงมีในภายหน้า ต้องระวางโทษปรับ

ครั้งหนึ่งไม่เกินกว่า ๑,๕๐๐ บาท และรัฐบาลมีอำนาจริบเครื่องมือและแร่ที่ขุดขึ้นมาแล้วกับโรงเรือนต่างๆ อันได้ปลูกสำหรับการขุดหาแร่นั้น”

(๕) สำหรับพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ.๑๒๐ ฉบับเก่านั้น ได้มีประกาศ (ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ร.ศ.๑๒๑) ให้ใช้ในมณฑลภูเก็ต

ต่อมามีประกาศ (ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ร.ศ.๑๒๘) ให้จังหวัดสตูลไปรวมขึ้นอยู่ในมณฑลภูเก็ต แต่ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลโดยเฉพาะนั้นหามีไม่

พระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ.๑๒๐ ได้ถูกยกเลิกเสียแล้วโดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ และพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ นี้หาได้มีประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดไม่ จึงเป็นการแน่ว่าประกาศเก่าซึ่งให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ในมณฑล (ภูเก็ต) นั้น ได้ถือกันว่ายังคงใช้อยู่ และเพียงแต่ประกาศนั้นฉบับเดียวก็เป็นการพอแล้ว

โดยเหตุนี้ สำหรับจังหวัดสตูลโดยเฉพาะจึงคงยังไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเก่าและพระราชบัญญัติใหม่เลย

(๖) เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตราธิการและเจ้าหน้าที่กรมอัยการได้พิจารณาปัญหากฎหมายในข้อต่อไปนี้

(๗) ปัญหาข้อ ๑ การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่มีความหมายเพียงใด

กรมที่ดินและโลหกิจเห็นว่า การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเป็นแต่เพียง “เปิดโอกาสให้ปฏิบัติในการที่จะร้องขอทำเหมืองแร่ได้เท่านั้น” ถึงแม้ว่าจะไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติก็เอาโทษผู้กระทำผิดที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลได้

กรมอัยการเห็นตรงกันข้ามว่า การที่ไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้น มีผลถึง ๒ ประการ คือไม่เพียงแต่ไม่ต้องได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่จะลงโทษผู้ละเมิดไม่ได้ด้วย

กรรมการร่างกฎหมายเห็นพ้องตามความเห็นของกรมอัยการ โดยอาศัยเหตุผลข้อใหญ่ คือ เมื่อพระราชบัญญัติใดซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่วางนโยบายทั่วๆ ไปอย่างเช่นพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ นี้ มีบทบัญญัติว่า ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นในมณฑลอื่นต่อไปอีก โดยประกาศโฆษณา บทบัญญัตินี้ย่อมจะไม่มีความหมาย ถ้าหากถือว่าพระราชบัญญัตินั้นใช้ได้ทันทีในมณฑลต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรโดยไม่ต้องประกาศโฆษณา

(๘) ปัญหาข้อที่ ๒ เมื่อมณฑล (ภูเก็ต) ซึ่งมีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ (ร.ศ.๑๒๐) แล้ว ได้ขยายเขตต์ในภายหลังโดยมีจังหวัดอื่น (สตูล) เข้าไปรวมด้วย จะถือว่าพระราชบัญญัติเหมืองแร่นั้นใช้บังคับในจังหวัดใหม่ที่เข้าไปรวมด้วย นั้นไปในตัวโดยไม่ต้องมีประกาศให้ใช้ในจังหวัดนั้นเป็นพิเศษ หรือไม่

กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้เคยพิจารณาปัญหากฎหมายในกรณีที่คล้ายคลึงกันนี้มาแล้วกรณีเรื่องนั้นมี

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๔๗๗ ในเขตต์เทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ตามที่ได้ขยายเขตต์ใหม่

โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ กรรมการร่างกฎหมายชุดที่กล่าวแล้วเห็นว่า การที่จะใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๔๗๗ ในเขตต์ใหม่ที่เข้ามารวมกับเขตต์ที่ใช้พระราชบัญญัตินั้นอยู่แล้ว จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

กรมที่ดินและโลหกิจ แจ้งว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๔๗๙ ได้ออกกฎกระทรวงเกษตราธิการ ฉบับที่ ๑๔ ซึ่งใช้แก่จังหวัดสตูล ทั้งนี้ย่อมหมายความว่ากรมที่ดินและโลหกิจยอมรับว่าการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลไม่จำเป็นต้องมีประกาศ แต่มีปัญหาว่า ที่กรมที่ดินและโลหกิจยอมรับเช่นนั้น เป็นการถูกต้องหรือไม่ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ดั่งกล่าวมาแล้วข้างต้น

(๙) กระทรวงเกษตราธิการ ได้ถามมาว่า ถ้าการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลจำเป็นต้องมีประกาศแล้ว การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ ทั่วราชอาณาจักร จะทำเป็นรูปใด (จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาหรือประการใด) และก่อนที่จะออกประกาศนั้น จะต้องได้รับกระแสพระบรมราชโองการตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ หรือไม่

กรรมการร่างกฎหมายเห็นเป็นประโยชน์มากที่จะเสนอให้ทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาปัญหาซึ่งมีสภาพคล้ายคลึงกันนี้มาแล้ว ปัญหาเรื่องนั้นเกี่ยวกับการใช้มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ อันว่าด้วยกฎกระทรวงที่จะออก “เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต” ดั่งที่บัญญัติในกฎหมายซึ่งออกก่อนสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คำแนะนำไปแล้ว ผลปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๘๐ ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออกเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้มีความว่า “บรรดาข้อความในกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นไว้ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยการออกกฎกระทรวง หรือข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ถ้ามีข้อกำหนดว่าจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยกเลิกข้อกำหนดนั้นเสีย”

(๑๐) ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สองเรื่องนี้เพียงแต่มีสภาพคล้ายคลึงกันเท่านั้น

อันที่จริงพึงเห็นได้ชัดว่า พระราชบัญญัติในเรื่องก่อน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗) รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ ที่ได้ตราขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัตินั้น เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ (พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑) เกี่ยวกับการที่รัฐมนตรี (เสนาบดี) จะออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติใดในท้องที่อื่นซึ่งพระราชบัญญัตินั้นยังไม่ได้ใช้

(๑๑) สำหรับปัญหากฎหมายข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นต่างกัน ๒ ทาง ซึ่งต่างก็มีข้อสนับสนุนด้วยกันทั้ง ๒ ทาง

(๑๒) กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงโดยเฉพาะ จะแปลความโดยอาศัยการเทียบเคียงให้ขยายไปถึงการออกประกาศให้ใช้พระราช บัญญัติในท้องที่อื่นไม่ได้ การออกกฎกระทรวงนั้นเพื่อจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่วนการออกประกาศดั่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ นั้น เพื่อจะให้ใช้พระราชบัญญัติในท้องที่ซึ่งในขณะที่ออกประกาศนั้นพระราช บัญญัตินั้นยังไม่ได้ใช้ เพราะฉะนั้นการออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการออกกฎกระทรวงเป็นวิธีการของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ตามที่พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ มาตรา ๒ บัญญัติว่าการออกประกาศต้องได้รับกระแสพระบรมราชโองการนั้น ในเวลานี้ย่อมเป็นการพ้นวิสัยที่จะวินิจฉัยว่าอำนาจพระมหากษัตริย์ (ขณะที่ตราพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ ทรงใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติด้วย) ตามความในมาตรา ๒ นั้น เป็นอำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติเพียงใด มีข้อที่น่าจะทำให้เห็นว่าในมาตรา ๒ นั้น ถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ด้วยเหตุ ๒ ประการ คือ ประกาศนั้นเป็นประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติในเขตต์ใดเขตต์หนึ่งของบ้านเมือง ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้ และอีกประการหนึ่งจะถือว่ามีการมอบหมายให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ นอกจากจะมีบทบัญญัติไว้ชัดเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อจะให้หมดปัญหาก็ต้องวินิจฉัยว่าในกรณีที่จะขยายการใช้พระราชบัญญัตินั้น จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาว่า ประกาศตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ อาจออกได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจนิติบัญญัติแล้ว กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากก็ยังคงมีความเห็นว่าโดยที่พระราชบัญญัติว่า ด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ นั้น จะนำมาใช้โดยอาศัยการเทียบเคียงไม่ได้ จึงควรตราพระราชบัญญัติใหม่ให้มีวงกว้างๆ หาใช่มีวงจำกัดเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ นั้นไม่ ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ว่า บรรดากฎหมายเก่าซึ่งมีข้อกำหนดว่า การประกาศใช้บทบัญญัติใดๆ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศโดยได้รับพระบรมราชานุมัติหรือพระบรมราชานุญาตหรือพระบรมราชโองการนั้นให้ยกเลิกข้อกำหนดนั้นเสีย และให้ประกาศใช้ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

(๑๓) กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า ควรจะวินิจฉัยปัญหานี้โดยอาศัยเทียบปัญหาที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือเทียบพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ กรมการร่างกฎหมายฝ่ายนี้อ้างว่า การพิจารณาโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐เทียบเคียงนั้นย่อมทำได้เพราะความจริงเหตุผลอันยิ่งใหญ่ของพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ.๒๔๘๐ นั้น หาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการออกกฎกระทรวงไม่ แต่เกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่ประสงค์จะทราบว่า บรรดาข้อความในกฎหมายเก่า

ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจตราบทบัญญัติให้ใช้กฎหมายนั้นๆ ได้ แต่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ หรือพระบรมราชานุญาต หรือพระบรมราชโองการนั้น ในสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนี้ยังใช้ได้และสมบูรณ์อยู่หรือ คำตอบก็คือว่าไม่จำต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ หรือพระบรมราชานุญาตหรือพระบรมราชโองการ ดั่งปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อยยังมีความเห็นอีกว่า การขยายการใช้กฎหมายใดในท้องที่อื่นต่อไปนั้น เป็นเพียงวิธีที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีสภาพแตกต่างไปจากการออกกฎกระทรวงในสาระสำคัญอย่างใดเลย ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.๒๔๖๑ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๘๒

เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๔๘๒

บันทึก
การตีความในปัญหากฎหมายเรื่องจำนองสิทธิที่ได้อยู่ในที่ดินของมิสซังโรมันคาธอลิค

---

(๑) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๖๕๔๙/๒๔๘๑ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๘๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่ได้อยู่ในที่ดินของมิสซังโรมันคาธอลิค

ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากนางหล่า (ผู้ถือศาสนาโรมันคาธอลิค) ซึ่งอยู่ในที่ดินของมิสซังโรมันคาธอลิค โฉนดที่ ๑๓๓๔ (อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร) ทำคำร้องประสงค์จะขอทำการจำนองสิทธิที่ได้อยู่ในที่ดินที่กล่าวนั้น แก่นายยาง กลิ่นบัวแก้ว(ผู้ถือศาสนาโรมันคาธอลิคด้วยกัน)

(๒) **คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑)** ได้พิจารณาปัญหานี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตราธิการแล้ว ขอให้คำปรึกษาในข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

(๓) ขอเสนอให้ระลึกว่า ฐานะในกฎหมายของคณะโรมันคาธอลิคในเมืองไทย มีกฎหมายคุ้มครองอยู่ ๒ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาธอลิคในกรุงสยามตามกฎหมาย ประกาศเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ร.ศ.๑๒๘

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาธอลิคมิสซังในกรุงสยาม ประกาศเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๕๗

(๔) พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาธอลิคในกรุงสยามตามกฎหมาย ร.ศ.๑๒๘ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดฐานะในกฎหมายของคณะโรมันคาธอลิคในเมืองไทยนั้น ได้รับรองว่า “วิการิโอ” หรือ “ปิชอบริก”หรือ”มิสซัง” แห่งหนึ่ง ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล

เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้จึงให้คณะโรมันคาธอลิค มีอำนาจที่จะถือกรรมสิทธิ์ ๑) ที่ดินเพื่อสร้างวัดโรงเรือน โรงเรียน ฯลฯ ๒) ที่ดินเพื่อทำประโยชน์

(๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาธอลิคมิสซังในกรุงสยาม พ.ศ.๒๔๕๗ ได้ตราขึ้นเนื่องจากข้อที่ว่า พระเจ้าแผ่นดินไทยแต่ก่อน ๆ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานที่ดินให้คริสตัง ผู้ถือศาสนาโรมันคาธอลิคซึ่งอยู่ในบังคับไทย ได้สร้างวัดสร้างเรือนอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่าด้วยกันหลายแห่ง ไม่มีคนถือศาสนาอื่นเข้าไปอยู่ปะปน

เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ จึงมุ่งที่จะกำหนด “เขตที่ว่าจะมีเพียงไร แลกรรมสิทธิ์ในที่ของพวกนั้นจะมีอย่างไร”

(๖) ตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นอันว่า อสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดเขตไว้นั้น อาจอยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิในกฎหมาย ๒ อย่าง ดังจะเห็นได้จากข้อความต่อไปนี้

“เว้นไว้แต่ที่มีกรรมสิทธิ์ของผู้ที่ได้อยู่ในที่นั้น ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไปในพระราชบัญญัตินี้แล้ว โรมันคาธอลิคมิสซัง.ได้รับพระราชทานอำนาจที่จะได้เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย ภายในเขตที่กำหนดไว้”

สิทธิ ๒ อย่างนี้ คือ

ก. กรรมสิทธิ์

ข. สิทธิที่ได้อยู่

(๗) กรรมสิทธิ์

เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจโรมันคาธอลิคมิสซังที่จะเป็นเจ้าของที่ดินตามที่กำหนดไว้ได้ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ได้ออกโฉนดที่ดินที่สามเสน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนคร (โฉนดที่ ๑๓๓๔) ให้แก่มิสซัง

(๘) สิทธิที่ได้อยู่

“สิทธิที่ได้อยู่” ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเป็นทรัพยสิทธิ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาธอลิคมิสซังในกรุงสยาม พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๔ ซึ่งมีความว่า “บรรดาคนทั้งปวงผู้ซึ่งอยู่ในที่ดินภายในเขตที่กำหนดไว้แล้วในเวลาออกพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ได้อยู่มาในที่นั้น ๆ” ทรัพยสิทธินี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๘ ก็ได้บัญญัติไว้เหมือนกัน

ความจริง “สิทธิที่ได้อยู่” ไม่บริบูรณ์และเด็ดขาดเหมือนอย่าง “กรรมสิทธิ์”

แต่ปรากฏตามความในข้อ ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาธอลิคมิสซังในกรุงสยาม พ.ศ.๒๔๕๗ ว่า “กรรมสิทธิ์ ที่จะอยู่ในที่เหล่านี้.....จะอยู่แลจะโอนได้.....โดยไม่ ต้องใช้เงินหรือเสียค่าธรรมเนียมอันใดให้แก่มิสซังในการที่จะอยู่หรือจะโอน กัน”

(๙) บัดนี้ จะได้พิจารณาปัญหาที่แจ้งมาในหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๖๕๔๙/๒๔๘๑ ว่า สิทธิที่ได้อยู่นี้จะจำนองกันได้หรือไม่

(๑๐) ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้รับประโยชน์แห่งสิทธิที่ได้อยู่ ได้ปลูกสร้างไว้ ย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับประโยชน์นั้นอย่างพร้อมบูรณ์ (ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาธอลิคมิสซังในกรุงสยาม พ.ศ.๒๔๕๗ ข้อ ๕ วรรค ๒) และโดยที่โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนี้เป็นอสังหาริมทรัพย์ จึงอาจจำนองกันได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๓) ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ปฏิบัติกันอยู่

(๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ไม่มีปัญหาเลยว่า สิทธิที่ได้อยู่ในที่ดินนั้นอาจรับมรดกหรือซื้อขายกันได้ (ในระหว่างผู้ถือศาสนาโรมันคาธอลิค) ต่างหากจากที่ดินนั้นเอง

ส่วนการจำนองนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๐๒ บัญญัติว่า วัตถุที่ผู้จำนองเอาตราไว้ (แก่ผู้รับจำนอง) ต้องเป็น “ทรัพย์สิน” และมาตรา ๙๙ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินนั้นท่านหมายความรวมทั้งทรัพย์และทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาได้และถือเอาได้”สิทธิที่ได้อยู่เป็นวัตถุไม่มีรูปร่างอย่างหนึ่ง ตามความหมายแห่งมาตรา ๙๙ นี้

(๑๒) อนึ่ง ขอให้พึงสังเกตด้วยว่า เนื่องจากเจ้าของทรัพยสิทธิเหนือที่ดินของผู้อื่นอาจร้องขอจดทะเบียนทรัพยสิทธิของตนต่างหากได้ ฉะนั้นการที่จะจดทะเบียนการจำนองสิทธิที่ได้อยู่จึงไม่เป็นข้อที่พึงคัดค้านได้

(๑๓) กระทรวงเกษตราธิการเห็นชอบด้วยในหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ฉะนั้น ในทางกฎหมายจึงไม่มีปัญหาอย่างใดในการที่จะจำนองสิทธิที่ได้อยู่ในที่ดินของมิสซังโรมันคาธอลิค

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๘๒

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๔๘๓

เรื่อง ๒๔
ห.ขอให้ น.กก. ตีความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

---

๑. น.ลร. แจ้งมายัง น.กก. โดยหนังสือที่ ด.๒๐๔/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๘๓ ว่า ห. รายงานว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖ วรรคท้ายบัญญัติว่า "พระราชกฤษฎีกา เช่นว่านี้มีอายุ ๒ ปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืน" นั้น ถ้าหากได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนฉบับหนึ่งโดยกำหนดเวลา ใช้ไว้ไม่ถึงห้าปีประการหนึ่ง หรือกำหนดเวลาใช้ไว้ห้าปีอีกประการหนึ่งครั้นใกล้จะครบกำหนดดั่งกล่าวแล้ว แต่ยังทำการสำรวจเขตในบริเวณคืนไม่เสร็จถ้าประสงค์จะออกพระราชกฤษฎีกาขยายกำหนดเวลาต่อจากวันครบกำหนดของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมออกไปให้ครบห้าปีหรืออีกห้าปี เช่นนี้จะกระทำได้เพียงไรหรือไม่จึงขอให้ น.กก. พิจารณาตีความในกฎหมายดั่งกล่าวข้างต้นโดยด่วน (ดูเอกสารหมาย ๑)

๒. น.กก. (กรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) พร้อมด้วยผู้แทน ท. (พ.ท.อัมพร สรีไชยยันต์) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้วเห็นว่าในกรณีพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดเวลาใช้ไว้ไม่ถึงห้าปีจะขยายเวลาต่อจากวันครบกำหนดของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมออกไปให้ครบห้าปีนั้น ไม่ใช้วิธีที่ควรกระทำ ถ้ายังทำการสำรวจยังไม่เสร็จควรออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง โดยไม่อ้างถึงฉบับเดิมกับทั้งมีความเห็นอีกด้วยว่าถ้าจะออกพระราชกฤษฎีกา ใหม่ควรออกให้ติดต่อกับฉบับเดิมเพื่อให้มีผลบังคับได้ติดต่อกัน (ข้อความพิศดารดูเอกสารหมาย ๑๔) ได้เสนอความเห็นนี้ไปยัง น.สร. โดยหนังสือที่ ๔๕/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๘๓ ทราบแล้ว

สำนักงานเลขานุการ
๒๕ เมษายน ๒๔๘๗

เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๔๘๒

บันทึก
เรื่อง ผู้รับมรดกของนายหลง สินศุข (พระยาเวหาสยานศิลปสิทธิ)
ขอแบ่งแยกที่ดินซึ่งได้รับพระราชทาน

---

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๓๖๙/๒๔๘๒ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเรื่องนางนวม สินศุข ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตแบ่งแยกที่ดินซึ่งนายหลง สินศุข(พระยาเวหาสยานศิลปสิทธิ) ได้รับพระราชทาน ตำบลประแจจีน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร

๒. ตามเรื่องปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๔๕๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินแปลงหนึ่ง ตำบลประแจจีน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนครของพระคลังข้างที่ ให้นายพันตรี หลวงอาวุธสิขิกร (ต่อมาเป็นพระยาเวหาสศิลปสิทธิ และถูกถอดเป็นนายหลง สินศุข)

๓. ในพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินรายนี้มีข้อสงวนดังเช่นข้อความที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินฉบับอื่น ๆ ว่า “ฯลฯ เมื่อใดข้าพเจ้าเห็นว่า. ประพฤติตนไม่สมควรจะปกปักรักษาที่ดินรายนี้ได้..... ข้าพเจ้ามีอำนาจที่จะคืนเอาที่ดินรายนี้หรือแลกเปลี่ยนได้ทุกเมื่อ ฯลฯ”

๔. เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต (วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๖๘)แล้ว และเมื่อวันที่เท่าใดไม่ปรากฏในสำนวนเรื่องนี้ แต่เข้าใจว่าในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ หรือต่อนั้นมา นายหลง สินศุข ผู้ได้รับพระราชทานที่ดินรายนี้ต้องรับอาญาจำคุก ในคดีกบฏ

๕. เข้าใจว่า เวลานี้ นายหลง สินศุข วายชนม์แล้ว ฉะนั้น นางนวมสินศุข ผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้ร้องขอแบ่งที่ดินรายนี้ออกเป็น ๓ โฉนดให้แก่ผู้รับมรดกตามพินัยกรรม

๖. ปัญหาที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้นมีว่า “จะสมควรอนุญาตหรือไม่เพียงใด เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวแก่นโยบาย” ในเรื่องนี้ไม่มีปัญหาโต้แย้งในข้อกฎหมายอย่างใด

๗. ดูเหมือนจะไม่มีข้อสงสัยเลยว่า ผู้ได้รับพระราชทานที่ดินรายนี้ได้ครอบครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากว่า ๒๐ ปี โดยการได้รับพระราชทานการพระราชทานนี้มีผลสมบูรณ์

๘. และดูเหมือนจะไม่มีข้อสงสัยเลยอีกด้วยว่าในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่สวรรคต พระองค์ได้เคยทรงปฏิบัติตามข้อสงวน ซึ่งเป็นพระราชอำนาจในการที่จะคืนที่ดินรายนี้จากผู้ได้รับพระราชทาน

๙. ปัญหาจึงมีอยู่ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ผู้ทรงพระราชทานที่ดิน) สวรรคตแล้ว บุคคลอื่นจะคืนที่ดินรายนี้ได้หรือไม่ โดยอ้างเหตุว่า ผู้ได้รับพระราชทานประพฤติตนไม่สมควร เมื่อได้อ่านพระราชหัตถเลขา พระราชทานที่ดินลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๔๕๘ แล้ว ข้อตอบของปัญหานี้ในข้อกฎหมายก็มีว่า ข้อสงวนในพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินนั้น บุคคลอื่นนอกจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะพึงใช้มิได้" การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตนั้น ทางที่จะคืนที่ดินเพราะเหตุผู้รับพระราชทานประพฤติตนไม่สมควรก็สุดสิ้นลงด้วย

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๘๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๙/๒๔๘๓

บันทึก
เรื่อง อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนบุริมสิทธิ
ทรัพยสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

โดย หนังสือที่ ฎ.๓๗๓๗/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๔๘๓ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งปัญหาเรื่องอำนาจนายอำเภอและปลัดกิ่งอำเภอในการจดทะเบียนบุริมสิทธิ ทรัพยสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ส่งให้พิจารณา คือ

๑. ประกาศแก้ไขประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนบุริมสิทธิ ทรัพยสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๗๕ จะใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่

ก่อนอื่นขอเสนอให้ระลึกว่า ประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนบุริมสิทธิ ทรัพยสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ (ก่อนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ) ข้อ ๔ มีความว่า "จังหวัดใดที่เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการยังไม่ได้ตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กล่าวในข้อ ๑ โดยวิธีเดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ตั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขึ้น....."

ต่อมามีประกาศอีกฉบับหนึ่ง ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๗๕ ซึ่งพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร เป็นผู้รับพระบรมราชโองการ ประกาศฉบับนี้ได้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ นั้นเสีย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "ในจังหวัดที่ไม่มีเจ้าพนักงานที่ดิน หรือในส่วนที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญดังระบุไว้ในวรรคก่อน (โฉนด ตราจอง หรือใบไต่สวน (อย่างใหม่)) หรือในส่วนอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันอยู่ในที่ดินนั้น ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้จัดทำตามเดิม...."

กระทรวงมหาดไทยสงสัยว่า ประกาศลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๗๕ จะใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่ เพราะประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ เป็นบทบัญญัติซึ่งได้ตราขึ้นไว้โดยพระมหากษัตริย์ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราช ผู้ทรงไว้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ฉะนั้นจะแก้ไขหรือลบล้างได้ก็แต่โดยตราบทบัญญัติอันมีลักษณะอย่างเดียวกันขึ้นเท่านั้น การที่กระทรวงมหาดไทยสงสัยเช่นนี้ก็โดยถือว่าประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓

เป็นกฎหมาย การแก้ไขจึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย เมื่อพิเคราะห์ดูประกาศลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๗๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าหาได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามมาตรา ๘ แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งมีความว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นไม่ ปรากฏแต่เพียงว่าประกาศฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากคำปรารภในประกาศซึ่งบ่งถึงความเห็นชอบนั้นแต่ทว่าเพียงแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น หาเป็นการเพียงพอที่จะทำให้ประกาศฉบับนั้นเป็นกฎหมายขึ้นได้ไม่

กรรมการ ร่างกฎหมายมีความเห็นอยู่เสมอว่า บรรดากฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นไว้โดยพระมหากษัตริย์ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น จะเลิกล้างเสียหรือใช้ข้อความอื่นแทนได้ก็แต่โดยตราเป็นกฎหมายขึ้นเท่านั้น แต่สำหรับประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ นั้น กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แต่ก่อนนี้พระมหากษัตริย์ในฐานที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราช ทรงออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจซึ่งทรงมีในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร แต่ในทางบริหารนั้นในฐานที่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ก็ทรงออกเป็นประกาศทางบริหารได้เหมือนกัน อนึ่งเมื่อจะต้องมีการแต่งตั้ง"พนักงานเจ้าหน้าที่" ขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างใด (เช่นเพื่อการจดทะเบียนทรัพยสิทธิ ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นต้น) การแต่งตั้งนั้นก็หาต้องทำเป็นกฎหมายไม่ แม้บรรดาพระราชบัญญัติที่ออกในปัจจุบันนี้ ก็มีบทบัญญัติไว้เสมอว่าให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจแต่ง ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เป็นธรรมเนียมในทางธุรการและเป็นนโยบายของเรื่องนี้ทีเดียว ก่อนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญก็เป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวนี้ คือ พระมหากษัตริย์ทรงออกประกาศในฐานที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ทำนองเดียวกับรัฐมนตรีออกประกาศในเวลานี้ กรรมการร่าง

กฎหมายเห็นว่าประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ นั้น ได้ออกโดยลักษณะเช่นว่านี้ ดังจะเห็นได้ชัดจากคำปรารภในประกาศนั้นว่า มีวัตถุประสงค์อยู่อย่างเดียวในอันที่จะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น อีกนัยหนึ่งประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๓ มิได้มีอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์เข้ามาแทรกแซงเลย ประกาศฉบับนี้เห็นได้ว่าเป็นประกาศที่ออกในทางบริหารอย่างแท้จริง จึงอาจที่จะแก้ไขได้โดยอาศัยอำนาจบริหารแต่อย่างเดียว ข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะฉะนั้นประกาศลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๗๕ จึงเป็นประกาศอันสมบูรณ์ และใช้ได้

๒. ตามนัยแห่งประกาศดังกล่าวในข้อ ๑ ปลัดกิ่งอำเภอจะมีอำนาจทำการรับจดทะเบียนบุริมสิทธิ ทรัพยสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ได้เพียงใดหรือไม่

กรรมการร่างกฎหมายขอเสนอให้ระลึกว่า เรื่องอำนาจปลัดกิ่งอำเภอนี้นำมาซึ่งปัญหาเก่าที่ได้เคยถกเถียงกันมาแล้ว และยังไม่ยุติลงได้

ข้อที่ถกเถียงกันนั้น สรุปได้ดังต่อไปนี้

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า กิจการบางอย่างเป็นหน้าที่ของนายอำเภอโดยเฉพาะและแตกต่างไปจากหน้าที่ของกรมอำเภอ ส่วนกิจการซึ่งมิใช่หน้าที่ของนายอำเภอโดยเฉพาะนั้น ข้าหลวงประจำจังหวัดอาจกำหนดแยกไปให้เป็นหน้าที่ของปลัดกิ่งอำเภอได้แต่ลักษณะทั่วๆ ไปของกิจการที่ว่านี้ยังหาได้กำหนดขึ้นไว้ไม่ ทั้งนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของข้าหลวงประจำจังหวัด สำหรับกรณีที่พิจารณากันนี้โดยที่การจดทะเบียนบุริมสิทธิฯลฯ ตามประกาศกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอโดยเฉพาะ ฉะนั้น ตราบใดที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ปลัดกิ่งอำเภอทำแทนได้เป็นพิเศษแล้ว ปลัดกิ่งอำเภอจะทำแทนหาได้ไม่

อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ตัวบทกฎหมายในเวลานี้เป็นการเพียงพอในอันที่จะให้ปลัดกิ่งอำเภอมีอำนาจทำการจดทะเบียนบุริมสิทธิ ฯลฯ ได้ เพราะกิจการในหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับนโยบายในทางปกครองมากกว่า ส่วนกิจการอย่างอื่นซึ่งจักต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนฯลฯ นั้น อาจทำแทนนายอำเภอได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ากระทรวงมหาดไทยจะคอยระวังแนะนำปลัดกิ่งอำเภอให้ปฏิบัติไปในทางที่ควร เพราะฉะนั้นจึงอาจที่จะสั่งปลัดกิ่งอำเภอให้ทำการจดทะเบียนบุริมสิทธิฯลฯ ได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นเลย

กระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) สนับสนุนความเห็นฝ่ายแรกโดยยกเหตุผลขึ้นกล่าวยืดยาวดังปรากฏในสำนวนเรื่องนี้แล้ว และศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้อีกว่า ปลัดกิ่งอำเภอมีอำนาจออกหมายอาญาได้ เพราะการออกหมายอาญาเป็นอำนาจของกรมการอำเภอ กระทรวงเกษตราธิการสนับสนุนความเห็นฝ่ายหลัง ดังปรากฏในสำนวนเรื่องนี้แล้วเหมือนกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นมาแล้ว ซึ่งเป็นความเห็นสนับสนุนความเห็นฝ่ายแรก ดังปรากฏในบันทึกฉบับส่งกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ ๖๒๕/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๘๐ (เรื่องอำนาจปลัดกิ่งอำเภอตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) และฉบับส่งกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๔๐/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๔๘๐ (เรื่องการตีความในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗) คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นตลอดมาว่า ตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ปลัดกิ่งอำเภอมีหน้าที่ปฏิบัติราชการกิ่งอำเภอ ตามที่ข้าหลวงประจำจังหวัดได้กำหนดกิจการและแยกไปเป็นส่วนสำหรับกิ่งอำเภอ ในเมื่อกิจการนั้นไม่ใช่กิจการอันเป็นหน้าที่ของนายอำเภอโดยเฉพาะกิจการที่แยกไปให้ปลัดกิ่งอำเภอทำนี้ ไม่ใช่กิจการที่ผู้ทำการแทนมีอำนาจและหน้าที่พึงปฏิบัติแทนนายอำเภอในเวลาที่นายอำเภอไม่อยู่

กรรมการร่างกฎหมายคงมีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า การที่จะให้ปลัดกิ่งอำเภอมีอำนาจทำการจดทะเบียนบุริมสิทธิฯลฯ ได้นั้น จำต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น

(ลงนาม) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๘๓

เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๔๘๔[๑]

เรื่อง

ตีความในหนังสือสัญญาอนุญาตทำทางรถไฟ แก่กรุงเทพไปบ้านมหาไชย และท่าจีนไปแม่กลิง

ผู้ทำ

คณะที่ ๑

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ตีความสัญญาข้อ ๔๗

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

กรรมสิทธิในทางรถไฟได้โอนมาเป็นของผู้ให้อนุญาตแล้ว เพราะมิได้มีการกล่าวถึงการที่จะต้องซื้อเหมือนดังที่กล่าวไว้ในตอนที่ว่าด้วยตึก เรือนโรง ฯ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดราคาถ้าประสงค์จะให้มีการซื้อทางรถไฟด้วย เหตุใดจึงไม่มีข้อความแนะว่าจะต้องมีการกำหนดราคาไว้บ้าง

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๔๘๔

บันทึก
เรื่อง การตีความในหนังสือสัญญาอนุญาตทำทางรถไฟ แต่กรุงเทพฯ ไปบ้านมหาไชย และท่าจีนไปแม่กลอง

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๑๘๕๗/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในหนังสือสัญญาอนุญาตทำทางรถไฟแต่กรุงเทพฯ ไปบ้านมหาไชยและท่าจีนไปแม่กลอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการเจรจาซื้อรถไฟสายแม่กลองทุกประการ และขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมความเห็นนั้นดั่งต่อไปนี้อีกด้วย

(๑) ตามสัญญาข้อ ๔๗ ตอนต้น ซึ่งว่าด้วยทางรถไฟโดยเฉพาะนั้น ผู้ให้อนุญาตมีสิทธิที่จะเลือกได้ ๒ ทาง คือยึดเอาทางรถไฟเสีย หรือยกอนุญาตให้แก่คนอื่นโดยมีข้อสัญญาอย่างไรตามแต่ผู้ให้อนุญาตจะเห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้แสดงว่ากรรมสิทธิ์ในทางรถไฟได้โอนมาเป็นของผู้ให้อนุญาตแล้ว ถ้ากรรมสิทธิ์ในทางรถไฟมิได้โอนมาเป็นของผู้ให้อนุญาตฯ จะเอาการอนุญาตซึ่งผู้รับอนุญาตคนแรกได้ทำทางรถไฟขึ้นเสร็จแล้วไปยกให้แก่คนอื่นหาได้ไม่

(๒) สัญญาข้อ ๔๗ ตอนต้นหาได้กล่าวถึงการที่จะต้องซื้อเหมือนดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนหลังอันว่าด้วยที่ดิน ตึก เรือนโรง เครื่องจักร ฯลฯ นั้นไม่ ทั้งนี้ เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เขียนขึ้นไว้โดยมีความมุ่งหมายพิเศษ กล่าวคือข้อความในตอนหลังได้แนะนำไว้ว่าจะต้องมีการกำหนดราคา (สำหรับที่ดิน ตึก เรือนโรง เครื่องจักรฯลฯ) ถ้าสัญญาข้อ ๔๗ ตอนต้นประสงค์จะให้มีการซื้อ ก็มองไม่เห็นเหตุว่า ทำไมจึงไม่มีข้อความแนะว่าจะต้องมีการกำหนดราคาไว้บ้าง

(๓) ที่กล่าวข้างบนนี้เป็นการตรงกับความมุ่งหมายแห่งสัญญาข้อ ๑ ซึ่งกล่าวถึงสิทธิอันแตกต่างกัน ๒ ประการ คือสิทธิที่จะทำทางรถไฟกับสิทธิที่จะใช้ทางรถไฟนั้น ตามธรรมดาสิทธิในประการแรกกับสิทธิในประการหลัง ก็มีหลักเกณฑ์แตกต่างกันอยู่แล้ว

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๘๔

บันทึก

เรื่อง บริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด เสนอขายทรัพย์สมบัติของบริษัท

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๔๘๓ ลงมติในเรื่องบริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด ขอต่ออายุหนังสือสัญญาอนุญาตทำทางรถไฟแต่กรุงเทพฯ - บ้านมหาไชย และขอทอนอายุหนังสือสัญญาอนุญาตทำทางรถไฟแต่ท่าจีนไปแม่กลอง เพื่อให้หนังสือสัญญาอนุญาตทั้ง ๒ ฉบับ หมดอายุลงในวันเดียวกันนั้น ว่า ไม่ต่ออายุสัมปทานให้แก่บริษัทรถไฟสายแม่กลอง จำกัด ส่วนการที่รัฐบาลจะรับซื้อทรัพย์สมบัติของบริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด ในเมื่อหมดอายุหนังสือสัญญาแล้วหรือไม่ประการใดนั้น รอให้ฝ่ายบริษัทเป็นผู้เสนอขึ้นมาก่อน

บัดนี้ กระทรวงเศรษฐการรายงานว่า โดยเหตุที่ทางรถไฟตอนกรุงเทพฯ - มหาไชย จะครบกำหนดอายุสัญญาอนุญาตในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ศกนี้ และโดยที่การเดินรถแต่เฉพาะตอนท่าจีน - แม่กลอง (ซึ่งยังคงมีอายุอีกประมาณ ๔ ปี) ต่อไปจะไม่ได้ผลคุ้ม บริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด จึงได้เสนอขายทรัพย์สมบัติตามรายการละเอียดในบัญชีทุน (Specification of cost of Railway) ของทางรถไฟตอนกรุงเทพฯ - มหาไชย เป็นเงิน ๕๒๓,๗๕๘.๙๓ บาท และตอนท่าจีน - แม่กลอง ๓๘๒,๔๔๑.๗๓ บาท กับทรัพย์สินอย่างอื่นๆ เช่นที่ดินพัสดุและเครื่องอะไหล่ โรงงาน เรือยนตร์ฯลฯ อีก ๑๒๖,๑๘๔.๔๐ บาท รวมราคาทรัพย์สมบัติที่จะขายทั้งสิ้นเป็นเงิน ๑,๐๓๒,๓๘๕.๐๖ บาท ทั้งนี้มิได้รวมการลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ (investments) และเงินสดของบริษัทด้วย

กรมรถไฟได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาว่า สมควรจะรับซื้อรถไฟสายแม่กลองทั้งสองตอนนี้ ตามที่บริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด เสนอขายไว้หรือไม่ และถ้าเห็นสมควรจะรับซื้อแล้ว ควรจะเป็นในราคาเท่าใด

คณะกรรมการมีความเห็นว่า สมควรจะรับซื้อรถไฟสายแม่กลองแต่ส่วนราคานั้นคณะกรรมการประเมินให้เพียง ๔๐๑,๑๘๗ บาท โดยมีเงื่อนไขว่าเฉพาะรายการ การจัดหาที่ดินที่ได้รับอนุญาตทำทางรถไฟ (Land expropriated) ซึ่งบริษัทเสนอขายราคา ๘๐,๘๖๗.๗๑ บาท และรายการ การซื้อที่ดิน (Land Purchased) ราคา ๘,๐๐๐ บาทนั้น ควรจะรับซื้อตามราคาที่เสนอขายได้ ถ้าบริษัทสามารถแสดงหลักฐานเช่น โฉนด ตราจองฯลฯ ได้ว่าเคยมีการซื้อขายกันด้วยราคานั้นๆ จริง ทั้งนี้เพื่อตัดข้อยุ่งยากในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ภายหลัง ฉะนั้นกระทรวงเศรษฐการจึงรายงานมาเพื่อขอคณะรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรจะพิจารณารับซื้อต่อไปแล้ว ก็ขอได้โปรดตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการเจรจาซื้อขายกับบริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด ต่อไป และได้เสนอรายงานความเห็นของคณะกรรมการซึ่งกรมรถไฟตั้งขึ้น และบัญชีแสดงรายการละเอียดของทรัพย์สินตามที่บริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด เสนอขาย และราคาที่คณะกรรมการประเมินเสนอมา ดังได้แนบมากับบันทึกนี้

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอเสนอ หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะพิจารณารับซื้อทรัพย์สมบัติของบริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด ตามที่กระทรวงเศรษฐการรายงานมาดังกล่าวข้างต้น และจะโปรดให้ตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการเจรจาซื้อขายกับบริษัทรถไฟแม่กลอง จำกัด ต่อไป กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จักได้ดำเนินการต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๗๙/๒๔๘๔

บันทึก
เรื่อง กระทรวงเศรษฐการขอโอนที่ดินบริเวณสถานีรถไฟเพชรบุรีเก่า
คืนให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๒๕๓๙/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๘๔ ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะสร้างสวนสาธารณะกับโรงภาพยนตร์ ในจังหวัดเพชรบุรี แต่ยังดำเนินการไม่ได้ เพราะสถานที่ซึ่งจะก่อสร้างมีบางส่วนแต่เดิมเป็นที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ภายหลังได้ถูกเวนคืนสร้างสถานีรถไฟเก่า แต่บัดนี้มิได้ใช้ประโยชน์อย่างใด กรมรถไฟยินดีโอนให้ แต่มีปัญหาว่าการโอนที่ดินรายนี้จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือประการใดนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ(ขุนสูตะบุตรธรรมบาล) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (หลวงนาถนิติธาดา) ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรายนี้ไม่ปรากฏชัดว่า เป็นที่ดินประเภทใด ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า กรมรถไฟได้มาอย่างไรไม่ปรากฏหลักฐาน แต่เข้าใจว่าคงได้มาด้วยการเวนคืนตามประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน สร้างทางรถไฟครั้งกระโน้นในการประชุมพิจารณาเรื่องนี้ ผู้แทนกระทรวงเศรษฐการชี้แจงว่า ที่ดินรายนี้เป็นที่ดินอยู่ในเขตดังระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายเพชรบุรี ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดดังนี้ก็ไม่มีปัญหา ที่ดินรายนี้ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมรถไฟตั้งแต่ครั้งนั้นแล้ว ที่ดินที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ว่าเป็นที่ดินของกรมรถไฟ (ดังปรากฏในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๔๒๖/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๘๓)

ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.๒๔๖๔ (มาตรา ๖) บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจะได้มาซึ่งที่ดินรถไฟมิได้ เว้นแต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการว่า ที่ดินนั้นได้ขาดจากการเป็นที่ดินรถไฟแล้ว อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟฯ พ.ศ.๒๔๖๔ นี้ได้ออกก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เป็นเวลานานแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และได้วางบทบังคับเรื่องสาธารณสมบัติไว้ หลักเกณฑ์โดยละเอียดซึ่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ ฯ พ.ศ.๒๔๖๔ ได้วางไว้เฉพาะเรื่องที่ดินรถไฟก็คล้ายคลึงกับ

หลักเกณฑ์เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เวลานี้ไม่ต้องสงสัยว่าที่ดินรถไฟ ณ บัดนี้ จักต้องตกอยู่ในบทบังคับของมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะว่าเป็น "ทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์"

(๒) ตามเรื่องที่ส่งมาปรากฏว่าจะโอนที่ดินรายนี้ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลอันพึงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้หรือไม่ แต่โดยที่ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงขอให้โอนที่ดินรายนี้ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กรรมการร่างกฎหมายจึงมิได้พิจารณาปัญหาข้อนั้น

(๓) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา" แต่มาตรา ๑๓๐๕ นี้จะใช้บังคับต่อเมื่อที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์นั้นโอนกรรมสิทธิ์ไป กล่าวคือโอนไปยังบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยทางที่ทำให้แผ่นดินหมดกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น การโอนที่ดินระหว่าง ๒ กระทรวงหรือกรมของรัฐ ซึ่งในที่สุดรัฐหาได้สูญกรรมสิทธิ์ไปไม่ เมื่อให้มีการโอนกันแล้ว ที่ดินรายนั้นก็คงเป็นส่วนแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเดิมอยู่นั่นเอง ฉะนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งมาตรา ๑๓๐๕ ดังกล่าวแล้ว

(๔) อนึ่ง ที่ดินรายนี้ แม้จะเป็นที่ดินของกรมรถไฟซึ่งอยู่ในบังคับของ

มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งมีความว่า "ห้ามไม่ให้เอกชนหรือบริษัทใด ๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์นั้น ๆ ได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว" แต่ความในมาตรานี้จะใช้ต่อเมื่อ "เอกชนหรือบริษัท" เป็นผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เท่านั้น ถ้าหากการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เป็นการระหว่างกระทรวงหรือกรมซึ่งเป็นทบวงการเมืองแล้ว มาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวแล้วจึงใช้บังคับไม่ได้ การโอนที่ดินของกรมรถไฟในทบวงการเมือง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติ

หรือพระราชกฤษฎีกา(ดังปรากฏในบันทึกเรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างกระทรวงเศรษฐการ(กรมรถไฟ) และกระทรวงกลาโหม(กรมทหารอากาศ) ส่งพร้อมหนังสือที่ ๖๓๔/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๔๗๙)

(๕) สรุปความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีว่า สำหรับการโอนที่ดินรายนี้เพียงแต่โอนแก้ทะเบียนที่ดินระหว่างทบวงการเมืองทั้ง ๒ ไปตามระเบียบโดยปกติก็พอ ไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายโดยเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๐/๒๔๘๔[๑]

เรื่อง

โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (กรณีหม่อมเจ้า"ไกลทิพเทพสุดา เทวกุล")

ผู้ทำ

คณะที่ ๓

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

หม่อมเจ้า"ไกรทิพเทพสุดา เทวกุล" ขายที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อสร้างอนุสาวรีย์ มีปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

ที่ดินแปลงนี้ รัชกาลที่ ๗ เป็นผู้ทรงถือกรรมสิทธิ์ผลจึงเป็นว่าที่ดินที่ซื้อมาด้วยเงินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็มีสภาพเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ต่อมาได้พระราชทานให้แก่หม่อมเจ้า"ไกรทิพย์เทพสุดา เทวกุล" แต่ยังมิได้ทำการโอนกรรมสิทธิ์

เรื่องทำนองนี้ คณะกรรมการเคยวินิจฉัยมาแล้วว่า แม้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชและในสมัยนั้นพระองค์ทรงมีสิทธิที่จะเอาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปพระราชทานได้ก็ดีการพระราชทานนั้นจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ทำตามแบบพิธี คือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในกฎหมาย ถ้ามิได้กระทำตามแบบพิธีดังว่านี้แล้ว การพระราชทานก็เป็นอันไม่สมบูรณ์ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่โอนไปยังหม่อมเจ้า"ไกรทิพเทพสุดา เทวกุล"

ในส่วนที่เกี่ยวกับตำหนัก กรณีต้องบังคับตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๐

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๔๘๔[๑]

เรื่อง

เวนคืนที่ดินของมิซซังโรมันคาธอลิก

ผู้ทำ

คณะที่ ๓

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๑) มีปัญหาว่าที่ดินที่วัดบาดหลวงโรมันคาธอลิกได้มานั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

(๑) ในปัญหาแรกกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยรับรองว่า วัด ฯ ได้ปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องแล้วยกเว้นในกรณีตาม (๒)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

(๒) วัตถุ ฯ รับจำนองอสังหาริมทรัพย์และภายหลังผู้จำนองโอนให้เป็นสิทธิการโอนเช่นนี้เป็นการโอนกรรมสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาดหลวงโรมันคาธอลิก รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๘ ข้อ ๑ แสดงให้เห็นชัดว่า วัด ฯ ได้รับฐานะเป็นบุคคลก็เพื่อให้มีอำนาจถือที่ดินสำหรับประโยชน์มิซซัง ส่วนการกระทำนิติกรรมอย่างอื่นนอกจากนี้ วัด ฯ หาได้มีฐานเป็นนิติบุคคลไม่ ดังนั้น สัญญาจำนองอันวัด ฯได้ทำขึ้นจึงเป็นโมฆะ แต่ถ้าที่ดินซึ่งจำนองนั้นวัดได้มาโดยมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับจำนองเอาที่ดินหลุดเป็นสิทธิ แต่หากได้มาด้วยการตกลงของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินสมัครใจโอนให้ก็ย่อมเป็นสัญญาใหม่อีกอันหนึ่ง แตกต่างไปจากสัญญาจำนอง

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๘/๒๔๘๔[๑]

เรื่อง

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของมิซซังโรมันคาธอลิก

ผู้ทำ

คณะที่ ๓

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

คณะมิซซังโรมันคาธอลิกจะแสวงหาประโยชน์โดยทางรับจำนองหรือรับซื้อฝากได้หรือไม่ถ้าไม่ได้ การรับหลุดเป็นสิทธิ์จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

(๑) ในเรื่องการรับจำนองนั้น มีความเห็นอยู่ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๔๘๔ แล้ว

(๒) สำหรับการซื้อฝากอสังหาริมทรัพย์นั้น

("ก") สัญญาขายฝากก่อนใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรรมสิทธิ์ยังอยู่กับเจ้าของเดิม มีลักษณะใกล้กับจำนำ (จำนองในเวลานี้) มากที่สุด ไม่ได้ถือถ้อยคำที่กล่าวในสัญญาเป็นเกณฑ์ชี้ขาดว่าเป็นสัญญาชนิดใดถือการปฏิบัติของคู่สัญญาเป็นเกณฑ์ ถ้าผู้ซื้อปกครองที่ดินและเก็บผลประโยชน์ ก็วินิจฉัยว่าเป็นขายฝากแต่ถ้าผู้ขายปกครองที่ดิน ก็วินิจฉัยว่าเป็นจำนำ การขายฝากก่อนใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมิใช่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฉะนั้นคณะมิซซังโรมันคาธอลิก จึงไม่มีอำนาจทำได้แต่ในเรื่องหลุดเป็นสิทธินั้นเป็นเรื่องเช่นเดียวกับจำนอง

("ข") สัญญาขายฝากสมัยใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จัดอยู่ในลักษณะเดียวกับสัญญาซื้อขาย ถือได้ว่าเป็นสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน คณะมิซซัง ฯ จึงมีอำนาจทำได้

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๔๘๕

บันทึก

เรื่อง การยกเลิกกฎหมายที่ใช้ปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ด.๕๘๒๘/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๔๘๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณายกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะในดินแดน ๔ จังหวัดที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศสเพื่อจักได้ดำเนินการปกครองเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ในดินแดนเดิม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาบรรดากฎหมายที่ได้ออกและใช้บังคับเฉพาะในดินแดน ๔ จังหวัดที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว ขอเสนอผลของการพิจารณาดั่งต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดการปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๕

กรรมการเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการถาวรก็มี และที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวก็มี

บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการถาวรนั้นหาควรต้องยกเลิกไม่ เช่นมาตรา ๓ ซึ่งว่าด้วยการจัดการปกครองดินแดน ๔ จังหวัดที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศสกับมาตรา ๔ ซึ่งวางระเบียบในเรื่องฐานะของบุคคลซึ่งทางราชการทหารได้มีคำสั่งแต่งตั้งไว้ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ และให้บุคคลเหล่านั้นเป็นข้าราชการพลเรือน

ส่วนบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวอันจะต้องยกเลิกเสียนั้น คือ มาตรา ๕ มาตรา ๕ นี้เกี่ยวกับระยะเวลาปรับปรุงการปกครองในจังหวัดที่ได้คืนมา การที่รัฐบาลพิจารณาตกลงให้ใช้กฎหมายธรรมดาแห่งราชอาณาจักรในจังหวัดที่ได้ คืนมานั้น ย่อมเป็นหลักฐานอย่างเพียงพอที่แสดงให้เห็นว่าระยะเวลาปรับปรุงการปกครอง นั้นเป็นอันสิ้นสุดลงแล้ว และมาตรา ๕ ก็เป็นอันพ้นสมัย อนึ่ง การที่รัฐบาลพิจารณาตกลงเช่นนั้นเป็นผลให้ข้าราชการในจังหวัดที่ได้คืนมา ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักเกณฑ์ธรรมดาของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน ซึ่งเป็นการแสดงอีกอย่างหนึ่งว่า นโยบายของมาตรา ๕ ซึ่งให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในอันที่จะมีมติเป็นพิเศษประการใดเกี่ยวกับการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการในจังหวัดนั้นๆ ก็ได้นั้น เป็นอันพ้นสมัย

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายบังคับในเขตท้องที่บางแห่งในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการขอเสนอให้ระลึกว่า เพื่อที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีจำต้องออกกฎ กฎที่ว่านี้ใช้บังคับได้มีกำหนดไม่เกิน ๑ ปี นับตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป (มาตรา ๓) คือ ใช้บังคับได้ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๘๕ เท่านั้น เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป เป็นอันยกเลิกไปในตัว

๓. พระราชบัญญัติวางระเบียบการเข้าไปในเขตท้องที่บางแห่งในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ต้องยกเลิกทั้งฉบับ และบรรดากระทรวง ประกาศ หรือระเบียบ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องยกเลิกไปด้วย

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำและสิทธิของบุคคลซึ่งได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่ก่อนในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการ เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้จะต้องใช้บังคับอยู่ต่อไป เพราะเกี่ยวกับการกระทำหรือสิทธิของบุคคลซึ่งได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในดินแดน ที่ประเทศไทยได้คืนก่อนการได้ดินแดนนั้นคืนมา พระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายที่จะบัญญัติว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับผลในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติของการกระทำหรือสิทธิที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ก่อนแล้วดั่งว่านั้น ภายหลังการได้ดินแดนคืนมาจะอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์อันใด บทบัญญัตินี้อาจมีผลในกฎหมายแพ่งหรือในกฎหมายอาญาอยู่หลายปี เฉพาะอย่างยิ่ง ตลอดเวลาที่จะมีคดีแพ่งหรือคดีอาญาเกิดขึ้นหรือชำระสะสางกันอันเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำหรือสิทธิดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้จึงมีลักษณะเป็นการถาวรอันจะยกเลิกเสียมิได้

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดลานช้าง ศาลจังหวัดนครจำปาศักดิ์ ศาลจังหวัดพิบูลสงคราม และศาลจังหวัดพระตะบอง พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้จะต้องใช้บังคับอยู่ต่อไป เพราะเป็นการตั้งศาลยุติธรรมประจำขึ้นไว้ในดินแดนที่ได้คืนมา และพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดศาลจังหวัดลานช้าง ศาลจังหวัดนครจำปาศักดิ์ ศาลจังหวัดพิบูลสงคราม และศาลจังหวัดพระตะบอง พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็ต้องใช้บังคับอยู่เช่นเดียวกัน

๖. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องระเบียบการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส ภายหลังวันประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการเห็นว่า ประกาศนี้ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดการปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นอันยกเลิกไปในตัวในเมื่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้จะต้องยกเลิกไปดังที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้น (ข้อ ๑)

๗. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องระเบียบการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ในดินแดนที่ประเทศ

ไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส ภายหลังวันประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

ประกาศนี้มีลักษณะอย่างเดียวกับประกาศที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๖ หากแต่เกี่ยวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการเท่านั้น ฉะนั้น ความเห็นสำหรับข้อ ๗ นี้ จึงเป็นความเห็นอย่างเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๖

กฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายอื่นๆ ที่ได้ออกใช้บังคับในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ดั่งต่อไปนี้

(๑) มีกฎกระทรวงเป็นจำนวนมากที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่า ด้วยการใช้กฎหมายบังคับในเขตท้องที่บางแห่งในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจาก ประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔ กฎกระทรวงเหล่านี้พึงใช้บังคับได้มีกำหนด ๑ ปี นับตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วเท่านั้น อีกนัยหนึ่งคือ กฎกระทรวงเหล่านี้ได้หมดอายุลงแล้วในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๘๕ และเป็นอันยกเลิกไปในตัวดังได้กล่าวมาแล้วเมื่อกล่าวถึงพระราชบัญญัตินั้น

(๒) พระราชกฤษฎีกาออกใน พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ พุทธศักราช ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติลักษณะค่าโค กระบือและสุกรตามหัวเมือง ร.ศ.๑๑๙ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในดินแดนที่ได้คืนมา ประกาศกระทรวงการคลังเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมค่าโค กระบือและสุกร (๑ มกราคม ๒๔๘๕) และกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีชั้นในแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๗๖ (ฉบับที่ ๕) ลดอัตราเก็บค่าภาษีสุราที่ได้ทำการซื้อขายในท้องที่จังหวัดพระตะบองและจังหวัดพิบูลสงคราม

อันที่จริง กฎหมายประเภทที่ ๒ เหล่านี้ มุ่งหมายที่จะให้ใช้กฎหมายธรรมดาของราชอาณาจักรในดินแดนที่ได้คืนมา เพราะฉะนั้น จึงไม่ต้องแก้ไขอย่างใด ทั้งไม่เป็นการขัดกับนโยบายใหม่ของรัฐบาล

สรุป

จากข้อความที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น พึงเห็นได้ว่ากฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส อันจะต้องยกเลิกเสียโดยใช้กฎหมายธรรมดาของราชอาณาจักรในดินแดนนั้น ได้แก่กฎหมายต่อไปนี้ คือ

ก) มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติจัดการปกครองดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

ข) พระราชบัญญัติวางระเบียบการเข้าไปในเขตท้องที่บางแห่งในดินแดนที่ประเทศไทยได้คืนจากประเทศฝรั่งเศส พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรรมการเห็นว่า การยกเลิกบทกฎหมายที่กล่าวนี้จะต้องยกเลิกไปในคราวเดียวกัน และโดยออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อว่านโยบายของรัฐบาลอันเกี่ยวกับดินแดนที่ได้คืนมาจักได้ปรากฏออกมาพร้อมกัน

(ลงนาม) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๘๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๔๘๖

(ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย)

บันทึก

เรื่อง การโอนที่ดินที่ได้รับพระราชทาน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมาโดยหนังสือที่ ๕๔๓๙/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในปัญหาต่อไปนี้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่ดินแก่ผู้ใด มักมีข้อความไว้ในหนังสือพระราชทานว่า "เมื่อจะซื้อขาย จำนอง ให้ ปัน แลกเปลี่ยน ต้องบอกข้าพเจ้าก่อน" ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าได้มีการโอนที่ดินจากผู้รับพระราชทานไปยังบุคคลที่ ๓ (ไม่ว่าจะโอนไปด้วยเหตุใด รวมทั้งกรณีถูกยึดขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลด้วย) แล้ว หากบุคคลที่ ๓ (ผู้รับโอน) ประสงค์จะโอนที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นต่อไป บุคคลที่ ๓ นั้นจำต้องผูกพันตามข้อความในหนังสือพระราชทานที่กล่าวนั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) เห็นว่า ข้อความในหนังสือพระราชทานที่กล่าวนั้น ตามกฎหมายหาใช่เป็นเงื่อนไขหรือภาระติดพันไม่ หากเป็นเพียงข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นไว้เพื่อให้มีการกราบบังคมทูลผู้พระราชทาน ซึ่งมีพระราชกังวลที่จะทรงทราบว่าที่ดินที่ได้พระราชทานไปแล้วนั้นจะเป็นอย่างไรต่อไปเท่านั้น ถ้าผู้รับพระราชทานไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดนั้น ผลร้ายจะเป็นอย่างไร ก็หาได้กล่าวไว้ไม่ อันที่จริง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจจะได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยไว้ว่า ถ้าผู้รับพระราชทานไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัดนั้นแล้ว ก็จะทรงถอนการพระราชทานเสีย ซึ่งพระองค์อาจจะทำได้โดยอาศัยพระราชอำนาจของพระองค์ในอันที่จะมีพระบรมราชโองการให้มีผลเป็นกฎหมายได้เท่านั้น

เหตุผลอันสำคัญยิ่งกว่าที่กล่าวมาแล้ว ก็คือ ข้อความในหนังสือพระราชทานที่กล่าวนั้น ถือไม่ได้ว่าเป็นการก่อตั้งทรัพยสิทธิขึ้นอันจะติดไปกับที่ดินและตกทอดไปยังผู้รับโอนต่อๆ ไป อันทรัพยสิทธินั้นจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจบทกฎหมาย หรือโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมีผลเป็นกฎหมาย แต่การก่อตั้งทรัพยสิทธิขึ้นตามนัยที่ว่านี้ จะต้องมีความปรากฏโดยชัดแจ้ง

อีกประการหนึ่ง ข้อความในหนังสือพระราชทานที่ว่า "ต้องบอกข้าพเจ้า" นั้น แสดงให้เห็นชัดว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้พระราชทานมีพระราชประสงค์ที่จะให้กราบบังคมทูลพระองค์โดยเฉพาะเท่านั้น การกราบบังคมทูลหาจำต้องกระทำตลอดไปถึงผู้สืบราชสันตติวงศ์ของพระองค์ด้วยไม่ เพราะฉะนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตแล้ว จึงเป็นอันพ้นวิสัย ตลอดจนตัวผู้รับพระราชทานเอง ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อความในหนังสือพระราชทานนั้นได้

(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๘๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๔/๒๔๘๖

บันทึก
เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๘๘๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๘๖ ว่ากระทรวงการคลังได้เสนอหารือในปัญหานโยบายเกี่ยวกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ว่าควรจะประกาศใช้ ๑. ทั่วราชอาณาจักร หรือ ๒. เฉพาะในเขตเทศบาลทั่วไป หรือ ๓. เฉพาะในเขตเทศบาลซึ่งได้เก็บภาษีโรงร้านอยู่แล้ว ท่านนายกรัฐมนตรีได้สั่งให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ร่วมกันพิจารณา ซึ่งได้ตกลงว่าในยามคับขันขาดแคลนเช่นนี้ ถ้าประกาศใช้แม้อย่างยิ่งอย่างใดตามเสนอ ๓ ข้อ ย่อมกระทบกระเทือนประชาชนในด้านจิตใจมากอยู่ จึงระงับไว้บ้าง (ส่วนที่เก็บอยู่แล้วก็เก็บต่อไปเช่นเดิม) และให้พิจารณาเก็บในปี ๒๔๘๗ (แต่ประกาศเมื่อเตรียมการเสียในปีนี้) โดยให้เก็บเฉพาะภายในเขตเทศบาลทั่วไปเท่านั้น เพื่อเป็นรายได้ของเทศบาลนั้นเองจะได้นำมาบำรุงท้องถิ่นไปเขตนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นการชดเชยความสมบูรณ์พูนสุขของผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้นๆ เทศบาลมิได้รับเป็นรายได้แต่ประการใด คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นนี้ และได้กระทรวงการคลังดำเนินการโดยติดต่อกับคณะกับการกฤษฎีกาต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และในการนี้ผู้แทนกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ให้ตรวจพิจารณาด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ร่างพระราชกฤษฎีกานี้เสร็จแล้ว ดังร่างที่เสนอมาพร้อมด้วยบันทึกนี้ และขอเสนอข้อสังเกตมาด้วย ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ วรรค ๑ บัญญัติว่า

"พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้เฉพาะในท้องที่ซึ่งได้ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้"

และมาตรา ๔ บัญญัติว่า

"นับตั้งแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป และภายในท้องที่ซึ่งได้ระบุไว้ตามมาตราก่อน ให้ยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ประกาศภาษีเรือโรงร้านตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒

๒. ประกาศแก้ข้อความในประกาศเก็บภาษีเรือโรงร้านตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒

๓. ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงร้าน พุทธศักราช ๒๔๗๕

๔. ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงร้าน พุทธศักราช ๒๔๗๔"

แม้จะได้มีบทบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าเมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาลทุกแห่งแล้ว บรรดากฎหมายว่าด้วยภาษีเรือโรงร้านตึกแพที่ใช้บังคับในท้องที่เหล่านั้นหาได้ยกเลิกไปโดยพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ ยังคงใช้บังคับได้อยู่เพราะท้องที่เหล่านั้นอยู่นอกเขตซึ่งได้กำหนดไว้ตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งนี้จะยกเลิกเสียได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

(๒) พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาล ที่เสนอมานี้ พึงใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในปัจจุบันเท่านั้น หาใช้บังคับตลอดจนในเขตเทศบาลที่จะได้จัดตั้งขึ้นใหม่ในเวลาต่อไปไม่ ครั้นจะให้มีบทบัญญัติไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาที่เสนอมานี้เสียที่เดียวว่าให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาลที่จะได้จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย ก็ไม่อาจที่จะทำได้เพราะกฎหมายบังคับไว้ว่า เมื่อใดสมควรจะใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขยายออกไปในท้องที่ใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นคราวๆ ผลจึงเป็นว่าเมื่อใดมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ ก็จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นด้วยทุกคราวพร้อมกันไป

(๓) อาศัยเหตุดังกล่าวใน (๑) และ (๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ๗ วัน จะได้ทำเป็นรูปพระราชบัญญัติ โดยบรรจุข้อความให้ยกเลิกบรรดากฎหมายว่าด้วยการเรือโรงร้านตึกแพ และให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ทุกแห่ง แต่ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ขอร้องว่า น่าจะทำเป็นรูปพระราชบัญญัติดังนั้นอาจไม่ทันการ เพราะเป็นเวลาที่ใกล้จะปิดสมัยและรูปสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว จึงขอให้ทำเป็นรูปพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไปพลางเป็นการชั่วคราวก่อน โดยรับรองว่าเมื่อได้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็จะงดไม่จัดเก็บภาษีเรือโรงร้านตึกแพในท้องที่ที่ได้ใช้พระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อไปอีก คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงผ่อนผันให้เป็นไปตามคำขอของผู้แทนกระทรวงการคลัง โดยได้ตั้งข้อสังเกตเป็นการแนะนำไว้ว่า จะต้องรีบดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ยกเลิกหมายว่าด้วยภาษีเรือโรงร้านตึก แพในเวลาอันเร็วที่สุดที่จะทำได้ และ

ในโอกาสเดียวกันนั้นก็ล้วนจะได้ระลึกถึงข้อที่จะให้มีข้อความให้ใช้พระ ราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในเขตเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ทุกแห่งไปพร้อมกันด้วย

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๘๖

เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๔๘๗

บันทึก
เรื่อง การทำหนังสือสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดิน

ใบบันทึกกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๑๖๔/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๔๘๖ ส่งเรื่องซึ่งกระทรวงมหาดไทยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

ด้วยกรมที่ดินรายงานว่า การจดทะเบียนนิติกรรมแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นทางปฏิบัติแต่เดิมทำเป็นสัญญาโอนที่ดินให้แก่กันและจดทะเบียนในประเภทให้ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ แล้ว ได้เปลี่ยนวิธีปฏิบัติทำเป็นสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนในประเภทขาย คือ ให้ต่างฝ่ายต่างขายที่ดินให้กันและกัน

กรมที่ดินเห็นว่า การแลกเปลี่ยนเป็นเอกเทศสัญญา ควรจดทะเบียนในประเภทแลกเปลี่ยนให้ตรงตามลักษณะ จึงดำริจะแก้ทางปฏิบัติให้เข้ารูปกับกฎหมาย แต่มีข้อข้องใจสำหรับการทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งอยู่ต่างจังหวัดต่างเขตอำนาจหอทะเบียนที่ดินกันว่า ถ้าทำไปจะมีผลตามกฎหมายเป็นสัญญาแลกเปลี่ยนโดยถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ เป็นต้นว่า

(๑) ถ้าให้เจ้าพนักงานที่ดินต่างจังหวัดหรือต่างหอทะเบียนที่ดินต่างทำสัญญาแก้เปลี่ยนให้ตามความประสงค์ของผู้ขอ โดยจดข้อความในสัญญาให้โยงหากันว่า ผู้หนึ่งโอนที่ดินโดยการแลกเปลี่ยนให้แก่อีกผู้หนึ่ง เป็นสัญญา ๒ ฉบับ อาจจะต่างวันต่างเวลากันหรือไม่ต่างกันก็ได้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ต่างกัน จะถือว่าเป็นการแลกเปลี่ยนกันตามกฎหมายโดยถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่

(๒) ถ้าวิธีที่กล่าวในข้อ ๑ ยังไม่เป็นสัญญาแลกเปลี่ยนโดยสมบูรณ์ จะเพิ่มโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (หมายให้ทราบว่าที่ดินแปลงใดตามวิธีทะเบียน) ได้ โดยตกลงจะรับกรรมสิทธิ์ที่ดิน (หมายให้ทราบว่าที่ดินแปลงใดตามวิธีทะเบียน) ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนกัน และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ตกลงรับจะไปทำการโอนที่ดินแปลงที่กล่าวให้ตามสัญญาภายในกำหนด.นับจากวันทำสัญญานี้เป็นต้นไป กับยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงที่รับโอนมานั้นด้วย” แล้วเป็นหน้าที่คู่สัญญาฝ่ายรับโอนจะต้องไปทำการโอนยังหอทะเบียนที่ดินท้องที่ซึ่งจะได้จัดทำสัญญาแลกเปลี่ยนอีกฉบับหนึ่งให้มีความว่า “โอนที่ดิน (หมายให้ทราบว่าที่ดินแปลงใดตามวิธีทะเบียน) ให้เป็นการแลกเปลี่ยนกับที่ดิน (หมายให้ทราบว่าที่ดินแปลงใดตามวิธีทะเบียน)ซึ่งได้จดทะเบียนรับกรรมสิทธิ์มาแล้วตามสัญญาฉบับที่... (หมายให้โยงหากันเพื่อให้ทราบที่ดินที่ทำสัญญากัน)” ดังนี้ จะเป็นการแลกเปลี่ยนตามกฎหมายโดยถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่

ถ้าทางออกที่ว่านี้ยังไม่เป็นทางที่จะไปได้โดยถูกต้อง จะมีทางปฏิบัติอย่างใดที่พอจะช่วยให้การแลกเปลี่ยนที่ดินต่างจังหวัดกันหรือ ต่างเขตเจ้าพนักงานที่ดินกันได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในเรื่องการจดทะเบียนนิติกรรมแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งเมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ แล้ว ได้เปลี่ยนวิธีปฏิบัติทำเป็นสัญญาซื้อขาย และจดทะเบียนในทะเบียนในประเภทขาย คือให้ต่างฝ่ายต่างขายที่ดินให้กันและกัน แต่บัดนี้กรมที่ดินเห็นว่า การแลกเปลี่ยนเป็นเอกเทศสัญญา ควรจดทะเบียนในประเภทแลกเปลี่ยนให้ตรงตามลักษณะจึงดำริจะแก้ทางปฏิบัติให้ เข้ารูปกับกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าวิธีปฏิบัติสำหรับการทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งอยู่ต่างจังหวัดต่างเขตอาณาหอทะเบียนที่ดินกันตามที่หารือมา ถึงแม้จะทำให้การแลกเปลี่ยนที่ดินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ก็เป็นวิธีที่ยุ่งยากและไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งสองฝ่าย คือทั้งฝ่ายคู่สัญญาและฝ่ายเจ้าพนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่านิติกรรมการแลกเปลี่ยนนั้นเป็นเรื่องหนึ่ง และการจดทะเบียนที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การแลกเปลี่ยนจะยังไม่สมบูรณ์จนกว่าจะได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ฉะนั้นวิธีปฏิบัติที่ง่ายและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนจึงควรเป็นดังนี้ คือ

ในกรณีที่ประสงค์จะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งอยู่ต่างจังหวัดต่างเขตหอทะเบียนที่ดินกัน คู่กรณีอาจแสดงความจำนงต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ หอทะเบียนที่ดินแห่งหนึ่งในท้องที่ซึ่งที่ดินของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตั้งอยู่เพื่อขอให้เจ้าพนักงานทำสัญญาแลกเปลี่ยนได้ก็ได้ เมื่อคู่กรณีได้แสดงความจำนงต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ หอทะเบียนที่ดินแห่งใดดังกล่าวแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินนั้นจัดทำสัญญาแลกเปลี่ยนให้โดยลงวันเดือนปี ลายมือชื่อคู่สัญญาและลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินไว้ให้เสร็จ แต่ให้รอการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของหอทะเบียนที่ดินนั้นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งไว้ แล้วส่งสัญญานั้นพร้อมด้วยเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวกับเรื่องไปยังเจ้าพนักงานที่ดิน ณ หอทะเบียนที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินของอีกฝ่ายหนึ่งคงอยู่ เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินนั้นสอบสวนดูว่า การที่จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนกันตามสัญญานั้น จะขัดข้องอย่างใดหรือไม่ ถ้าขัดข้องโดยปรากฏว่าที่ดินของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นมีภารติดพัน หรืออยู่ในระหว่างถูกยึดหรืออายัดตามกฎหมาย หรือลายมือชื่อของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นไม่ใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงเป็นต้น ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินนั้นแจ้งการขัดข้องและส่งเรื่องทั้งหมดกลับคืนมายังเจ้าพนักงานที่ดินเดิม เพื่อเจ้าพนักงานที่ดินเดิมจะได้งดการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของหอทะเบียนที่ดินนั้นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง และเพิกถอนสัญญาแลกเปลี่ยนเสียโดยถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของเจ้าพนักงาน แต่ถ้าไม่ขัดข้อง ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินนั้นลงชื่อในสัญญาและทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของหอทะเบียนที่ดินนั้นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง แล้วส่งเรื่อง

ทั้งหมดกลับคืนมายังเจ้าพนักงานที่ดินเดิม เพื่อเจ้าพนักงานที่ดินเดิมจะได้ทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของหอทะเบียนที่ดินนั้นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง แล้วส่งเรื่องทั้งหมดกลับคืนมายังเจ้าพนักงานที่ดินเดิม เพื่อเจ้าพนักงานที่ดินเดิมจะได้ทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ ในเขตอำนาจของหอทะเบียนที่ดินนั้นให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินเดิมได้จดทะเบียนการโอนดังกล่าวแล้ว การแลกเปลี่ยนจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ถ้ามีข้อขัดข้องที่จะทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ได้เจ้าพนักงานที่ดินเดิมก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนสัญญานั้นเสีย โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนที่จะมีการเสียหายอย่างใดเกิดขึ้น ก็เป็นเรื่องที่จะว่ากล่าวกันเอาเองระหว่างคู่กรณี

(ลงชื่อ) เสริม วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
กรรมการร่างกฎหมาย ลงชื่อแทนเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๔๘๗

เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๔๘๗

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๗

---

๑. **คณะกรรมการกฤษฎีกา** ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้พิจารณาแล้ว

ก่อนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ เห็นสมควรที่จะกล่าวถึงเรื่องเดิม ซึ่งเกี่ยวแก่การร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ที่ได้ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกามาเสียก่อน ปรากฏว่า การควบคุมการซื้อขายที่ดินในภาวะคับขันนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยจะได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายได้ไม่ปรากฏ ได้สั่งให้ระงับการซื้อขายในกรณีที่ผู้ซื้อเป็นบุตรของคนต่างด้าวไว้มากรายด้วยกัน ต่อมาได้มีข้อเสนอในคณะรัฐมนตรีถึงเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นดูเหมือนจะได้เห็นด้วยในหลักการที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ และได้คิดที่จะได้มีกฎหมายสนับสนุนการนั้น ท่านนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งว่า เพื่อที่จะให้การปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะได้แก้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า “คนไทย” ที่ปรากฏในกฎหมายเสียใหม่ และได้มีคำสั่งให้ส่งความดำรินี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่แก้คำวิเคราะห์ศัพท์ดังความดำริของท่านนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นการไม่เหมาะสม และไม่สมควรที่จะกระทำด้วยเหตุผลหลายประการ ดังปรากฏในบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เสนอมายังคณะรัฐมนตรีแล้ว (ปรากฏตามสำเนาแนบท้ายนี้) คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ย้อนไปพิจารณาถึงปัญหาเดิมกันใหม่ ว่าจะควรทำอย่างไรจึงจะกีดกันไม่ให้คนไทยที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวซื้อที่ดินได้ ในที่สุดได้มีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดร่างเป็นพระราชบัญญัติโดยมีหลักการว่า ให้คณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาคำขอซื้อขอขายที่ดิน โดยให้คณะกรรมการอำนาจที่จะสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำสั่งเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามมติของคณะรัฐมนตรี ในตอนนี้เห็นควรกล่าวเสียด้วยว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการ แต่โดยที่ในครั้งนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ถูกขอร้องให้พิจารณาในแง่นโยบาย จึงได้ร่างขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ดังปรากฏในร่างพระราชกำหนดควบคุมการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔.. ซึ่งเสนอมาโดยหนังสือที่ น.๖๖/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๘๗ นั้นแล้ว

๒. เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยในหลักการควบคุมการซื้อขายที่ดินดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มีเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการควบคุมการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เช่นนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ และเสนอหน้ากันในระหว่างชนชาวไทยทั้งหลาย และตามหลักเศรษฐกิจการที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นย่อมเกี่ยวข้องอย่างสำคัญถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ ถึงการเพิ่มพูนแห่งโภคทรัพย์ ถึงการหมุนเวียนของเงินตลอดจนถึงการทำให้ที่ดินเจริญขึ้น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้ย่อมจะทำให้เป็นการถ่วงความเจริญของประเทศโดยทั่วไปในทางอ้อม

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รู้สึกอยู่เหมือนกันว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นย่อมจะถูกจำกัดได้ในเมื่อมีเหตุผลอันสมควรจริงๆ เพื่อประโยชน์ของชุมนุมชน แต่ก็จะต้องไม่ลืมว่าการจะจำกัดอย่างไรและเพียงไร จะต้องตราไว้ในตัวบทกฎหมายโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมอบอำนาจเช่นว่านี้ให้ตกอยู่แก่บุคคลใดหรือคณะบุคคลใด ซึ่งอาจใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ

(๓) จะเห็นได้ว่า หลักการแห่งพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีได้สั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีการ่าง ขึ้น เมื่อผู้ใดได้อ่านดูแล้วจะไม่เห็นว่ามีอะไรเกี่ยวข้องแก่คนไทยที่เป็นบุตรคน ต่างด้าวเลย และทุกคนจะเห็นไปว่าหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับแก่คนไทยทุกๆ คนไม่ว่าจะเป็นบุตรคนไทยหรือเป็นบุตรคนต่างด้าว แต่เมื่อผู้ใดได้รู้ความจึงของกำเนิดแห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็จะปฏิเสธไม่ได้ว่าได้ร่างขึ้นเพื่อจะกีดกันคนไทยเฉพาะที่เป็นบุตรคนต่างด้าวเท่านั้น และเพราะเหตุนี้จึงไม่ต้องสงสัยว่า ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นก็จะต้องปฏิบัติไปตามความมุ่งหมายที่เป็นมูลฐานแห่งร่างนั้น เมื่อเช่นนี้ก็จะเป็นว่า ได้ทำกฎหมายขึ้นรูปหนึ่งแต่มีความหมายเป็นอย่างอื่นที่แผนอยู่ในรูปกฎหมายนั้นและเมื่อได้ปฏิบัติกันจริงๆ ตามพระราชบัญญัตินั้นแล้ว เหตุผลที่แฝงอยู่นี้ก็จะต้องปรากฏแก่คนทั้งหลาย ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าผู้ใช้อำนาจบริหารไม่ได้ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมาด้วยความเห็นอกเห็นใจ

(๔) อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การห้ามซื้อห้ามขายทำนองนี้หาสามารถที่จะป้องกันการเปลี่ยนมือซึ่งที่ดินในลักษณะที่จะทำกันขึ้นโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้ได้ไม่ ทั้งนี้ ความจริงก็ได้ปรากฏขึ้นโดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่า ตามที่ได้ทราบมาในเวลานี้มีผู้ซื้อขายหลายคนได้ใช้วิธีหลีกเลี่ยงการกีดกัน ของกระทรวงมหาดไทย โดยได้กระทำเป็นวิธีเช่าซื้อบ้าง หรือโดยผู้ขายได้ทำใบมอบอำนาจทั่วไปให้แก่ผู้ซื้อไว้เพื่อผู้ซื้อจะจัดการอย่างใดๆ แก่ที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าถ้าจะมีการจำกัดมากขึ้นเท่าใดก็จะยังผลให้มีการหลีกเลี่ยงโดยวิธีอันแยบคายยิ่งขึ้น

(๕) เหตุผลอันสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ คนต่างด้าวแท้ๆ ย่อมมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินตามจำนวนที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ฉะนั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นก็จะเป็นผลทำให้คนไทยถูกตัดสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินยิ่งเสียกว่าคนต่างด้าว ซึ่งย่อมไม่ชอบด้วยเหตุอย่างยิ่ง

๓. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ที่กระทรวงมหาดไทยส่งมานี้ก็มีหลักการอันเป็นข้อสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ดินได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คงมีข้อที่ต่างกันอยู่บ้างก็แต่ในวิธีการควบคุมและเพิ่มหลักการควบคุมให้รวมถึงการเช่าด้วยเท่านั้น เพราะฉะนั้น อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่เห็นพ้องด้วยในหลักการแห่งร่างนี้ นอกจากนั้นยังเห็นต่อไปว่าวิธีการควบคุมซึ่งเป็นไปในทางมอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจตัดรอนสิทธิของบุคคลไว้แก่เจ้าพนักงานจดทะเบียนที่ดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อย ดูน่าจะเป็นผลร้ายเสียยิ่งกว่าการมอบอำนาจไว้แก่คณะกรรมการเสียด้วยซ้ำ

๔. โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอร้องให้กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาในแง่นโยบายที่เกี่ยวแก่ร่างนี้ด้วย และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงขอเสนอข้อทักท้วงมาเพื่อพิจารณาก่อน ทั้งนี้ โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยก็เห็นพ้องด้วยในการที่จะระงับการพิจารณาร่างไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในปัญหานโยบายเสียอีกครั้งหนึ่งก่อน

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
กรรมการร่างกฎหมาย ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๘๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๑/๒๔๘๘

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๔๐๓/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๗ แจ้งว่าได้รับรายงานจากกระทรวงเกษตราธิการว่า นางใย นางเหมือน ราษฎรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ร้องขอให้จำหน่ายหนองไอ้เจ็กที่จับสัตว์น้ำประเภทประมูลผูกขาด ซึ่งอยู่ในที่ดินของผู้ร้องและมีโฉนดแผนที่เป็นหลักฐานออกจากทะเบียนที่จับสัตว์น้ำ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ร้องจะได้ใช้เป็นที่ทำนาต่อไป กระทรวงเกษตราธิการได้ให้กรมการประมงสอบสวนพิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงและความเห็นตามบันทึกของกรมการประมง และกระทรวงเกษตราธิการเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาในข้อกฎหมายว่า

๑. หนองน้ำในเรื่องนี้ จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ได้หรือไม่

๒. โฉนดที่ออกทับหนองน้ำดังกล่าว จะมีผลให้ถือโฉนดนั้นยกขึ้นต่อสู้กรรมสิทธิ์ได้เพียงใด

จึงใคร่ที่จะขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยพิจารณาต่อไปนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตราธิการและกระทรวงมหาดไทย และได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ร้องเป็นเจ้าของที่นาหนึ่งแปลง เนื้อที่ ๑๘ ไร่ โฉนดหมายเลขที่ ๖๘๗ อยู่ตำบลหลวงเอียง อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโฉนดที่ดินแปลงนี้หอทะเบียนที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ออกแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๔๖

๒. หนองไอ้เจ็ก ซึ่งผู้ร้องขอให้จำหน่ายออกจากทะเบียนที่จับสัตว์น้ำนี้ มีเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่เศษ อยู่ภายในเขตโฉนดของผู้ร้อง สภาพของหนองนี้ปรากฏตามทะเบียนที่จับสัตว์น้ำว่า มีระดับน้ำลึกวันที่ ๓๐ กันยายน ๑ ศอก วันที่ ๓๑ มีนาคม น้ำแห้งทางการได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทประมูลผูกขาด ใน พ.ศ.๒๔๖๘ ภายหลังออกโฉนดเป็นเวลาถึง ๒๒ ปี

๓. ในปัญหาที่ว่าหนองรายนี้จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับหนองรายนี้ ก่อนที่หอทะเบียนที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาออกโฉนดที่นา

หมายเลขที่ ๖๘๗ ก็ดี หรือภายหลังที่ออกโฉนดนี้แต่ก่อนขึ้นทะเบียนเป็นที่จับสัตว์น้ำก็ดี ไม่ปรากฏหลักฐานอย่างใดเลยว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ทั้งไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใดว่าทางการได้ทำการหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎร

๔. ควรสังเกตว่า หนองรายนี้อยู่ภายในเขตโฉนดที่ดินของเอกชนเจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ภายในเขตโฉนดนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิที่จะห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปทำการใดๆ ภายในเขตที่ดินของตนได้ ที่ทางการได้เอาไปขึ้นทะเบียนเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทประมูลผูกขาดเสียใน พ.ศ.๒๔๖๘ นั้นก็เป็นการกระทำโดยอำเภอใจและไม่ปรากฏหลักฐานหรือมีบทกฎหมายอันใดสนับสนุนให้อำนาจกระทำเช่นนั้น การที่ผู้ร้องมิได้คัดค้านการประมูลผูกขาดมาแต่ต้น ก็น่าจะเป็นเพราะผู้ร้องมีส่วนได้รับประโยชน์อยู่ด้วยคือผู้รับผูกขาดเคยแบ่งส่วนรายได้ในการจับปลาให้ผู้ร้องๆ จึงยินยอมตกลงให้ผู้รับผูกขาดทำการจับสัตว์น้ำในหนองรายนี้ตลอดมา

๕. คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ด้วยข้อเท็จจริงและหลักฐานเท่าที่ปรากฏยังไม่เพียงพอจะวินิจฉัยชี้ขาดได้ว่า หนองไอ้เจ็กซึ่งอยู่ในที่ดินของผู้ร้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เมื่อไม่อาจถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อที่ ๒ ต่อไป

(ลงนาม) ส.วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
แทนเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๒/๒๔๘๘

บันทึก

เรื่อง พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาขอรับโอนโฉนดที่ดินที่ได้รับพระราชทาน

---

๑. **เลขาธิการคณะรัฐมนตรี**ได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๕๖๑๕/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๘๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและเสนอความเห็นในกรณีดังต่อไปนี้

๒. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้โปรดให้พระคลังข้างที่รับซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๔๐๗ ไว้จากพระองค์เจ้าบวรเดช พร้อมกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๙๘ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๔๗๑ โดยจ่ายเงิน (๑๐๕,๖๗๕ บาท) จากบัญชีพระคลังข้างที่ ๑ (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และได้ลงพระปรมาภิไธยของพระองค์เองในโฉนดนั้น ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้มีพระราชหัตถเลขา ที่ ๓/๓๒๘ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๔๘๑ พระราชทานที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๔๐๗ แก่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ส่วนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๙๘ ตกมาอยู่ในความครอบครองของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาได้ทรงครอบครองที่ดินที่ได้รับพระราชทานตลอดมา แต่ยังมิได้จดทะเบียนการโอนโฉนดมาในนามของพระองค์ผู้ได้รับพระราชทาน ครั้นใน พ.ศ.๒๔๘๑ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงขอรับโอนโฉนดที่ดินที่ได้รับพระราชทานนั้น กระทรวงเกษตราธิการ (ในเวลานั้น) จึงหารือมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า จะควรจัดการโอนให้ไปได้หรือไม่ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปให้สำนักพระราชวังพิจารณา สำนักพระราชวังเห็นว่าชอบที่จะให้แก้โฉนดได้ แต่เพื่อความรอบคอบขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๓. **คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑)** ได้พิจารณาแล้วขอเสนอว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ (แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช) ได้ทรงผูกพันพระองค์เองเข้ามาในข่ายบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยที่ดิน กล่าวคือได้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีการมีพระปรมาภิไธยในโฉนดที่ได้ออกตามกฎหมาย แล้วและต่อมาได้มีพระบรมราชโองการยกที่ดินให้แก่ผู้อื่นโดยมิได้จดทะเบียนแก้โฉนดโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย จะถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ครบถ้วนบริบูรณ์แล้วหรือยังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วเช่นที่ปรากฏในกรณีพระราชทานที่ดินให้แก่หม่อมเจ้าไตรทิพเทพสุต เทวกุล เป็นต้น แต่ต่อมาปรากฏว่า ปัญหานี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในกรณีที่หม่อมเจ้าไตรทิพเทพสุต เทวกุล (ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้นเอง) นำไปฟ้องร้องยังศาลว่าในกรณีที่พระมหากษัตริย์ในสมัยซึ่งทรงสมบูรณาญาสิทธิราชมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินแก่ผู้

หนึ่งผู้ใดนั้น แม้จะยังมิได้จดทะเบียนการโอนโฉนดไปในนามของผู้ได้รับพระราชทานก็ดี ผู้รับพระราชทานก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับพระราชทาน และมีสิทธิที่จะไปจดทะเบียนได้ตามกฎหมาย ดังปรากฏในคำพิพากษาที่ ๓๒๓/๒๔๘๖ ซึ่งได้คัดสำเนาแนบท้ายบันทึกนี้ เมื่อเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ขอแนะนำว่า พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาก็ควรได้รับผลปฏิบัติตามนัยศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ เป็นปทัฏฐานแล้วนั้น

(ลงชื่อ)
แทน เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๔๘๘

บันทึก
เรื่อง ขอพระราชทานพระบรมราชโองการโอนโฉนดที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือ ที่ ๒๘๑๕/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๘๘ ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอขอพระราชทานพระบรมราชโองการโอนโฉนดที่ดินมาเป็นในนามของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ถามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การโอนนี้จะทำได้อย่างไร เพราะว่ามีที่ดินของรัฐและของพระมหากษัตริย์ และขอให้พิจารณาอย่าให้ปนกันในการโอนมาในชื่อของกระทรวงการคลัง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ แล้ว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จากทรัพย์สินส่วนพระองค์ กรรมการคณะนี้ได้พิจารณาแยกประเภททรัพย์สินว่าอย่างใดเป็นส่วนพระมหากษัตริย์ และอย่างใดเป็นส่วนพระองค์ ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทวิเคราะห์ศัพท์ "ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" ไว้ในมาตรา ๔ มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับที่คณะกรรมการชุดที่กล่าวได้พิจารณาแยกประเภทไว้ และการแยกประเภทนี้ก็ได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยแล้ว สำนักพระราชวังจึงได้ส่งมอบสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลรักษา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้รับมอบไว้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ตลอดมา ทรัพย์สินที่กล่าวนี้ส่วนมากเป็นที่ดินซึ่งในโฉนดยังอยู่ในพระปรมาภิไธยของ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕, ๖ และ ๗ อยู่ ยังหาได้โอนมาเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ กระทรวงการคลังได้ขอโอนโฉนดที่ดินในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบางแปลงมาเป็นนามกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และได้รับโอนกรรมสิทธิ์แล้วเป็นจำนวน ๑๐ โฉนด แต่ในการขอโอนโฉนดดังว่านี้อีกในครั้งหลังๆ กระทรวงมหาดไทยขัดข้องโดยอ้างว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านั้นไว้ในฐานะเป็นผู้ปกปักษ์รักษาทรัพย์สินของบุคคลอื่นใด จึงต้องถือว่าทรงถือไว้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนพระองค์ท่านเองอย่างบุคคลธรรมดา หากยอมให้โอนจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๔๑ ข. ถ้าประสงค์จะโอนก็ขอให้แสดงหลักฐานว่ามีอำนาจกระทำการได้ตามกฎหมาย หรือยื่นคำร้อง

ต่อศาลขอให้ศาลแสดงว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้จัดการโอนให้ได้สะดวก กระทรวงการคลังได้โต้แย้งไป แต่กระทรวงมหาดไทยคงยืนยันตามเดิมว่าโอนให้ไม่ได้เว้นแต่จะเป็นเรื่องขอ โอนมรดกหรือมีคำสั่งศาลให้โอนได้

ในที่สุดเมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้ กระทรวงการคลังจึงได้โอนเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่า ยังมีทางที่จะจัดการให้เป็นผลสำเร็จได้ โดยไม่ต้องดำเนินทางศาลอีก ๒ ทาง คือ ออกพระราชบัญญัติประกาศให้ที่ดินซึ่งตกเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว แต่โฉนดเป็นพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นกรรมสิทธิ์ ของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ประการหนึ่ง หรือให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนดในฐานะที่เป็นรัชทายาทของพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อนๆ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้กระทรวงการคลังเห็นว่าควรปฏิบัติตามประการหลังจะเป็นการสะดวกดีกว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ที่กระทรวงการคลังเห็นควรปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังในประการหลัง กล่าวคือ ให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนดในฐานะที่เป็นรัชทายาทของพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อนๆ ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย เพราะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นปัญหาเหล่านี้ ในโฉนดมีพระปรมาภิไธยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕,๖ และ ๗ เป็นผู้ทรงถือกรรมสิทธิ์ซึ่งการที่มีพระปรมาภิไธยเช่นนี้อาจหมายความว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้นๆ ได้ทรงถือกรรมสิทธิ์ในนามของพระองค์เองอย่างเอกชนสามัญก็ได้อย่างหนึ่ง หรืออาจทรงถือกรรมสิทธิ์ไว้ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์แห่งประเทศนี้ก็ได้อีกอย่างหนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นหามีผลทำให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปไม่ เพราะคณะกรรมการนี้ไม่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายใดให้เป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องกรรมสิทธิ์ เว้นไว้แต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ตกไปเป็นพิเศษ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ระบุถึงทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้นั้น ก็เป็นแต่เพียงวางหลักเกณฑ์ว่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องประกอบด้วยลักษณะอย่างใดบ้าง ซึ่งลักษณะเหล่านี้เป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไป อันเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมจะวินิจฉัยชี้ขาดกรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในพระราชบัญญัติ

เมื่อที่ดินเหล่านี้ไม่อยู่ในลักษณะที่แน่นอนว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้ที่จะเป็นทายาทรับมรดกกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านี้ก็อาจเป็นทายาทส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลนั้นๆ ก็ได้ หรืออาจเป็นสมเด็จพระ

เจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันซึ่งทรงเป็นรัชทายาทผู้สืบตำแหน่งกษัตริย์ก็ได้ ฉะนั้นการที่จะให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนด จึงอาจจะถูกทายาทส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลก่อนๆ โต้แย้งได้ โดยหลักกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ ดังนั้นการที่จะทำตามความเห็นของกระทรวงการคลังในข้อนี้จึงไม่เป็นการสมควร

ส่วนการที่จะให้ออกพระราชบัญญัติประกาศให้ที่ดินเหล่านี้เป็นกรรมสิทธิ์ ของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ตามข้อเสนออีกประการหนึ่งของกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่ที่ดินเหล่านี้อาจเป็นทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การที่จะออกพระราชบัญญัติ รูปการณ์อาจเป็นไปในทำนองออกกฎหมายให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตกไปเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยไม่ให้โอกาสแก่ทายาทของเอกชนนั้นๆ ที่จะโต้แย้งหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนได้จึงไม่เป็นการสมควรเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่จะชี้ขาดว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินของเอกชน หรือเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ควรเป็นไปตามหลักกฎหมายธรรมดา คือให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยกรรมสิทธิ์

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๔๘๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๔๘๘

บันทึก
เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินพระราชทาน

---

๑) **เลขาธิการคณะรัฐมนตรี**ได้มีหนังสือ ที่ ๓๙๖๔/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๘๘ ส่งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินพระราชทานมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และได้ชี้แจงตอบคำถามของคณะกรรมการกฤษฎีกามาอีกโดยหนังสือ ที่ ๔๗๗๕/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ว่า กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ที่จะทราบว่า

๑. มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอข้อสงสัยมา และกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามนัยแห่งหนังสือที่แจ้งมาแล้วนั้น จะเป็นการขัดแย้งต่อบทกฎหมายประการใด หรือไม่

๒) **คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑)** ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๓) มติคณะรัฐมนตรี

"๑. ที่ดินที่ได้รับพระราชทานในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับพระราชทานมีสิทธิในที่ดินนั้น แต่เป็นสิทธิจำกัดอันอยู่ภายในเงื่อนไขของพระบรมราชโองการ"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า โดยที่พระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินในสมัยที่พระมหากษัตริย์ทรงสมบูรณาญาสิทธิมีผลเป็นกฎหมาย ถ้าพระบรมราชโองการนั้นมีเงื่อนไขบังคับไว้ประการใด สิทธิของผู้รับพระราชทานก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการนั้น อนึ่งโดยเฉพาะพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีเงื่อนไขว่า "เมื่อจะทำการซื้อขาย จำนอง ให้ปันแลกเปลี่ยน ต้องบอกข้าพเจ้าก่อน" นั้น แม้จะฟังว่าเป็นเงื่อนไขที่ทรงสงวนพระราชอำนาจไว้เป็นส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และเมื่อพระองค์ได้เสด็จสวรรคตแล้ว พระราชอำนาจที่ทรงสงวนไว้เหล่านี้ก็เป็นอันสูญสิ้นไป ดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่ ๓๒๓/๒๔๘๘ ก็ได้ แต่ภายหลังฎีกานั้นปรากฏขึ้นว่าได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ทรงสั่งไว้ในเรื่องนายบุญมา หิรัญยะมาน ของพระบรมราชานุญาตขายที่ดินซึ่งได้รับพระราชทานให้แก่นาย พี.ที.วอง (พ.ศ.๒๔๗๑) มีความในตอนท้ายว่า "สำหรับกระทรวงเกษตรนั้นจะจัดการตามหน้าที่ให้ในเรื่องเช่นนี้ได้ต่อเมื่อ เจ้าของที่มีหนังสือสำคัญแสดงว่าได้รับพระบรมราชานุญาตให้ขาย ก็ให้จัดการไปได้ ถ้าไม่มีหนังสือต้องไม่รับรู้เสียทีเดียว ให้ไปนำหนังสือมาก่อน" พระบรมราชโองการนี้เป็นการกำหนดจำกัดสิทธิของผู้รับพระราชทานที่ดินขึ้น

ใหม่ และโดยที่ได้ทรงสั่งไว้ในสมัยที่ทรงสมบูรณาญาสิทธิ จึงมีผลเป็นกฎหมาย แม้ข้อความเป็นเรื่องที่ทรงสั่งกระทรวงเกษตรก็ดี แต่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการนั้น และไม่อาจจะถูกฟ้องร้องขอให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ ผลจึงเป็นว่าสิทธิของผู้รับพระราชทานจึงคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อกำหนด ของพระบรมราชโองการนี้โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

"๒. ถ้าผู้ได้รับพระราชทานที่ดินประสงค์จะขอให้โอนโฉนดมาเป็นชื่อของตนก็ย่อมทำได้ แต่ให้เจ้าพนักงานที่ดินทำบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดนั้นด้วย"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า ตามนัยที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่กล่าวข้างต้น เมื่อพระมหากษัตริย์ที่ทรงสมบูรณาญาสิทธิมีพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินแล้ว ผู้รับพระราชทานก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เมื่อเช่นนี้ผู้รับพระราชทานก็ย่อมมีสิทธิที่จะขอโอนโฉนดมาเป็นชื่อของตนได้ ส่วนการที่จะให้เจ้าพนักงานที่ดินทำบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดอย่างไรด้วยนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติซึ่งแล้วแต่ทางราชการจะวางระเบียบภายในขึ้นไว้ โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

"๓. เมื่อได้รับโอนโฉนดตามข้อ ๒. แล้ว ถ้าเจ้าของต้องการขาย (หรือทำนิติกรรมใดอันมีผลไปในทางที่จะต้องจำหน่ายกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับพระราชทานนั้น เว้นแต่กรณีที่เป็นผลตกทอดในทางมรดกตามกฎหมาย) จะต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน มิฉะนั้นห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการโอนโฉนดให้"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า โดยที่สิทธิของผู้รับพระราชทานต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อกำหนดของพระบรมราชโองการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อว่าตามเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินประกอบกับพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงวางข้อกำหนดขึ้นใหม่แล้ว ถ้าเจ้าของที่หรืออีกนัยหนึ่งผู้รับพระราชทาน จะขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยน ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ก็จำต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน หากไม่มีหนังสือสำคัญแสดงว่าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ทำการโอนโฉนดให้ไม่ได้ ส่วนการจำหน่ายที่ดินที่ได้รับพระราชทานไปโดยประการอื่นอันเป็นไปตามกฎหมายนั้น หาอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไม่ ผู้รับพระราชทานจึงไม่จำต้องขอพระบรมราชานุญาต โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องในเรื่องซื้อขาย จำนอง ให้ปัน แลกเปลี่ยน ตามพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินนั้น

๔) ข้อสงสัยของกระทรวงมหาดไทย

"๑. เงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดสิทธิที่ว่า "เมื่อจะมีการซื้อขาย จำนอง ให้ปัน แลกเปลี่ยน ต้องบอกข้าพเจ้าก่อน" นั้น เงื่อนไขดังว่านี้มีผลผูกพัน เพียงแต่ตัวผู้รับพระราชทานโดยตรง หรือจะผูกพันไปถึงบุคคลผู้รับโอนที่ดินแปลงนั้นต่อไปอีกด้วย ผู้รับโอนดังกล่าวอาจมี

ก. ผู้รับซื้อไปโดยมีพระบรมราชานุญาตให้ผู้รับพระราชทานขายได้ (ที่แล้วมาถือว่าพ้นจากความผูกพันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิแล้ว)

ข. ผู้รับโอนให้โดยเสน่หาที่เป็นคู่สมรส บุตร ญาติ หรือบุคคลอื่นๆ

ค. ทายาทที่ได้รับโอนที่ดินโดยทางมรดก หรือโดยพินัยกรรม

ง. ผู้ซื้อที่ดินนั้นได้จากการขายทอดตลาดของศาล"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า เมื่อพิเคราะห์ดูข้อความแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดิน ประกอบกับพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงวางข้อกำหนดขึ้นใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์อันสำคัญอยู่ที่จะต้องมีการขอพระบรมราชานุญาตก่อน เสมอไปในเมื่อจะมีการซื้อขาย จำนองให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินที่พระราชทาน การขอพระบรมราชานุญาตนี้โดยปรกติเป็นหน้าที่ของผู้รับพระราชทาน เพราะเงื่อนไขนั้นได้กำหนดไว้สำหรับผู้รับพระราชทานโดยเฉพาะเมื่อผู้รับพระราชทานได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ ได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วเงื่อนไขนั้นก็เป็นอันระงับสิ้นไป หามีผลผูกพันไปถึงบุคคลผู้รับโอนที่ดินนั้นต่อไปอีกไม่ ในกรณีทายาทที่ได้รับที่ดินมาจากผู้รับพระราชทานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรม ก็ไม่จำต้องขอพระบรมราชานุญาต เพราะเป็นการตกทอดมาตามกฎหมายไม่ใช่การโอน ไม่เข้าอยู่ในเงื่อนไขที่ระบุไว้ แต่ถ้าทายาทจะซื้อขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นต่อไป ก็จำต้องมีการขอพระบรมราชานุญาตตามเงื่อนไขดังกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้พึงอนุมานได้ว่า เงื่อนไขการขอพระบรมราชานุญาตนั้นมีผลผูกพันไปถึงทายาทด้วยตามหลักวินิจฉัย ทั่วไป และโดยเฉพาะในพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินนั้นเองก็มีความตอนหนึ่งว่า

"ถ้าพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้หนึ่งผู้ใดที่มีอำนาจจะต้องประสงค์ที่รายนี้ด้วยเหตุใด ก็ขอให้ผู้รับพระราชทานหรือทายาทของผู้รับพระราชทานได้รับพระราชทานราคาตามสมควรแก่ที่นี้" จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการพระราชทานนั้นได้มีพระราชประสงค์ให้ผูกพันไปถึงทายาทของผู้รับพระราชทานด้วย ในกรณีเช่นว่านี้ทายาทของผู้รับพระราชทานจึงต้องขอพระบรมราชานุญาต โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า

ก. ผู้รับซื้อ (จำนอง) ไปโดยมีพระบรมราชานุญาตให้ผู้รับพระราชทานทำได้ย่อมพ้นข้อผูกพันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิดังที่เคยถือกันมานั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

ข. ผู้รับโอนให้โดยเสน่หา ควรมีผลผูกพันว่าจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อนนั้น ยังไม่ถูกต้อง เพราะตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างบน ผู้รับโอนตามข้อนี้เมื่อจะโอนต่อไป หามีความผูกพันที่จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อนไม่

ค. ทายาทที่ได้รับโอนมาโดยทางมรดกหรือพินัยกรรม แม้หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ระบุยกเว้นไว้ ก็เห็นว่าควรต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน มิฉะนั้นผู้รับมรดกจะพ้นจากข้อผูกพันและโอนต่อไปได้โดยไม่มีเงื่อนไขนั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

ง. ส่วนการซื้อจากการขายทอดตลาดของศาล เป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเห็นว่าน่าจะผูกมัดเขาไม่ได้นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

"๒. กล่าวถึงแต่กรณีผู้ได้รับพระราชทานขอโอนโฉนดมาเป็นชื่อของตน คำๆ นี้จะมุ่งหมายให้กินความถึงการรับโฉนด (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) ด้วยหรือไม่ และข้อความในข้อนี้ไม่มีว่าต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน ซึ่งเข้าใจว่าถ้ามีใครมาขอทำธุระก็ทำให้ได้ทีเดียว แต่ราชเลขานุการในพระองค์ว่า ต้องขอพระบรมราชานุญาตด้วย ความจึงต่างกัน ไม่ทราบความมุ่งหมายชัด นอกจากนี้ก็มีเรื่องที่จะให้บันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดด้วยว่า จะให้บันทึกเพียงใด เพราะพระบรมราชโองการเฉพาะที่เป็นเงื่อนไขก็มีข้อความยืดยาว และยังจะต้องมีการจดทะเบียนแก้ในเมื่อเงื่อนไขนั้นหมดไปอีกด้วย ที่ปฏิบัติมาแล้วเป็นแต่เขียนไว้ในโฉนดด้วยตัวแดงว่า "เป็นที่พระราชทานตามพระราชหัตถเลขาที่.....ลงวันที่....." เพื่อว่าเมื่อมีใครมาทำธุระก็จะได้ตรวจรายละเอียดเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิและพิจารณาปฏิบัติการตามนั้นหรือตามคำสั่งของทางราชการ บันทึกเท่านี้จะเป็นการเพียงพอหรือไม่ และเมื่อไม่มีผลผูกพันต่อไปแล้วจะให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนยกเลิกบันทึกเงื่อนไขนั้นได้เองตามลำพังตามหลักฐานที่ปรากฏ หรือจะต้องสอบขึ้นมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งก่อน"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า

ตอนหนึ่ง เรื่องผู้รับพระราชทานขอโอนโฉนดมาเป็นชื่อของตน หรือขอรับโฉนด (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) นั้น หาได้เกี่ยวกับเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินไม่ ดังนั้นเมื่อมีใครมาขอทำธุระก็ทำให้ได้ทีเดียว โดยเหตุนี้ ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า "คำว่า โอนโฉนดนั้น ให้หมายรวมถึงการรับโฉนด (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) ด้วย" ซึ่งทำให้เข้าใจว่า ผู้รับพระราชทานต้องขอพระบรมราชานุญาตด้วยนั้นจึงยังไม่ถูกต้อง

ตอนสอง เรื่องการบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดด้วยนั้นได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่า การบันทึกเงื่อนไขนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งแล้วแต่ทางราชการจะวางระเบียบภายในขึ้นไว้ โดยเหตุนี้ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า "การบันทึกเงื่อนไขไว้ในโฉนดนั้นเคยปฏิบัติมาแล้วอย่างไร ก็ให้ถือปฏิบัติไปตามนั้น" จึงเป็นเรื่องที่แล้วแต่จะวางระเบียบปฏิบัติ ไม่ใช่ปัญหากฎหมาย

ตอนสาม เรื่องการจดทะเบียนยกเลิกบันทึกเงื่อนไขนั้น โดยที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เชิญมาให้คำชี้แจงต่อที่ประชุมได้เสนอว่า เมื่อเงื่อนไขไม่มีผลผูกพันต่อไปแล้ว เงื่อนไขนั้นก็เป็นอันยกเลิกไปในตัว หาจำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนยกเลิกไม่ เมื่อเช่นนี้ข้อสงสัยตอนนี้ก็เป็นอันไม่ต้องพิจารณา

"๓. เรื่องมรดกตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ม.๒๘๖๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๘๘ ว่า เป็นกรณีที่ได้รับความยกเว้น ไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนโอน แต่ราชเลขานุการในพระองค์ว่า เข้าใจว่าต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า ในเรื่องมรดกนั้นได้กล่าวมาแล้ว สำหรับข้อสงสัยข้อ ๑. ว่า การโอนที่ดินที่พระราชทานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรมซึ่งเป็นการตกทอดตามกฎหมาย ไม่เข้าในเงื่อนไขแห่งข้อกำหนด ไม่จำต้องขอพระบรมราชานุญาต แต่ถ้าจะมีการซื้อขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นต่อไป ทายาทของผู้รับพระราชทานจำต้องขอพระบรมราชานุญาต โดยเหตุนี้ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า "ทายาทที่รับโอนทางมรดกหรือพินัยกรรมควรปฏิบัติตามข้อ ๑. (ค)" นั้น จึงเป็นการถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ
คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๘๘

เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๔๘๙

บันทึก
เรื่อง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ.๒๔๘๖

หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๕๒๔๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๘๘ ความว่า เนื่องจากกระทรวงคมนาคมขอให้ดำเนินการประกาศตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งในการเวนคืนนี้ได้เคยตั้งกรรมการเวนคืนตามพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนและการกำหนดเงินค่าทำขวัญในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาครั้งหนึ่งแล้ว แต่โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๔๘๘ การตั้งกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้จึงต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยายด้วย แต่การเวนคืนที่รายนี้ยังไม่แล้วเสร็จ จึงจำเป็นต้องตั้งกรรมการขึ้นใหม่โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ตั้งกรรมการเวนคืนได้ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันออกพระราชบัญญัติเวนคืน และการเวนคืนที่รายนี้ ได้ล่วงเลยเวลามาถึง ๒ ปีเศษแล้ว จึงเป็นปัญหาว่า จะตั้งกรรมการเวนคืนที่รายนี้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ และมีทางทำได้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ที่เวนคืนและการกำหนดเงินค่าทำขวัญในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีลักษณะเป็นกฎหมายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยวางวิธีการเข้าครอบครองที่ดิน การตั้งกรรมการและการอุทธรณ์กำหนดเงินค่าทำขวัญของคณะกรรมการสำหรับการเวน คืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของกิจการบางอย่าง มีการทางหลวง การรถไฟ และการท่าเรือ เป็นต้น คณะกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพุทธศักราช ๒๔๘๕ นี้ ย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในประการอื่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ (ดูพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๕) ฉะนั้นเมื่ออ่านพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้รวมกันแล้ว เห็นได้ว่าถึงแม้จะมีการยกเลิกพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว คณะกรรมการซึ่งได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ก็หา

ถูกยกเลิกไปด้วยไม่ คงยังเป็นคณะกรรมการอยู่ แต่การดำเนินงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ทั้งหมด อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือแก้ไขตัวกรรมการใหม่อย่างใด ก็ชอบที่จะทำได้ตามที่เคยทำมาแล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๔๘๙

บันทึกความเห็นแย้ง
เรื่อง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตั้งกรรมการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน
ท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๘๖

ในกรณีเรื่องที่หารือมานี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นทางฝ่ายที่จะให้ประกาศแต่งตั้งกรรมการเสียใหม่ เพราะเมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลใน "พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน และการกำหนดเงินค่าทำขวัญ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๘" ให้อำนาจที่จะดำเนินงานที่คั่งค้างต่อไป อย่างไรแล้ว ก็ต้องถือว่าเครื่องจักรที่ตั้งไว้เพื่อดำเนินงานในสมัยภาวะคับขันนั้นได้ยุติลง ไม่ควรดำเนินกิจการต่อไป หรือจะดำเนินงานต่อไปไม่ได้ โดยขาดบทเฉพาะกาลให้อำนาจสำหรับดำเนินงานเช่นนั้น

ตามที่กรรมการ (ฝ่ายความเห็นข้างมาก) เห็นว่า กรรมการคงยังเป็นกรรมการอยู่ (คงหมายความเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๘๕ เพราะจะเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ ไม่ได้) แต่การดำเนินงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ นั้น ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายปี ๒๔๘๕ กับกฎหมายปี ๒๔๗๗ อาศัยหลักการต่างกันเป็นคนละระบอบ คนละสมัย (regime) ทีเดียว น้ำกับน้ำมันจะเข้ากันไม่ได้ฉันใด กฎหมาย ๒ ฉบับนี้ก็ฉันนั้น เพราะฉบับหนึ่ง (ปี ๒๔๗๗) ได้ทำขึ้นไว้สำหรับให้ใช้แก่สถานการณ์ในภาวะปกติเท่านั้น ส่วนกฎหมายปี ๒๔๘๕ ได้ตราขึ้นใช้เฉพาะในภาวะคับขันแท้ๆ ดังจะเห็นได้จากการที่ได้ยกเลิกเสียเมื่อภาวะคับขันได้สิ้นสุดลงแล้วนั้น ก็เมื่อได้ยกเลิกกฎหมายในภาวะคับขันเสีย กรรมการที่ได้ตั้งไว้ตามกฎหมายนั้นจะคงทำหน้าที่ต่อไปอีกอย่างไรได้ อนึ่งถ้าจะถือว่ากรรมการชุดนี้อยู่ ก็จะมิต้องถือว่ารัฐมนตรีคมนาคมซึ่งได้ตั้งไว้เป็นประจำตามกฎหมายปี ๒๔๘๕ บทเดียวกันนั้น ได้คงอยู่ทำหน้าที่ต่อไปด้วยหรือ ทำไมจึงจะไม่ให้ทำหน้าที่ร่วมกันไปด้วยกันอีกต่อไปเล่าเพราะเป็นกรรมการชุดเดียวกัน ตั้งโดยกฎหมายมาตราเดียวกัน เมื่ออยู่ก็ควรอยู่ด้วยกันจะไปก็ควรไปด้วยกัน จึงไม่เห็นมีทางแก้อย่างไร นอกจากตั้งกรรมการตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ ขึ้นใหม่ มิฉะนั้นจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ (spirit) ของกฎหมายปี ๒๔๘๘ ที่ยกเลิก ดังความเห็นของนายพิชาญ บุลยง ในบันทึกแย้งอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าเห็นพ้องด้วย

ความยุ่งยากทั้งนี้เกิดเนื่องมาจากพระราชบัญญัติปี ๒๔๘๕ ถือหลักใหม่ และขาดบทเพิ่มเติมที่ให้ถือว่ากรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ๒๔๘๕ เป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ หรือสับเปลี่ยนเป็นกรรมการแทนกรรมการตามกฎหมายปี ๒๔๗๗ การที่กฎหมายปี ๒๔๘๕ ได้ให้กรรมการที่ตั้งขึ้นได้ใช้อำนาจตามกฎหมายปี ๒๔๗๗ ไปด้วยไม่ทำให้กรรมการนั้นเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ ไปได้ ข้อบกพร่องอันนี้อาจแก้ไขได้โดยบทเฉพาะ

กาล ถ้าหากได้มีไว้ในพระราชบัญญัติปี ๒๔๘๘ แต่ในพระราชบัญญัติปี ๒๔๘๘ ก็มิได้มีบทเฉพาะกาลให้อำนาจเช่นนี้ไว้ จึงเป็นอันว่าหมดหนทาง กรรมการที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติใด ก็เป็นกรรมการตามพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้นจะปะปนกันไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการเลือกใช้โดยพลการโดยไม่มีอะไรสนับสนุน

ส่วนกำหนดเวลา ๓ เดือน ที่กฎหมายบังคับไว้ ข้าพเจ้าเห็นว่าถึงหากจะเกินเลยกำหนดนั้นไปบ้าง ก็ไม่เห็นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ หากจะตั้งภายในกำหนดนั้นไม่ได้ก็ไม่ทำให้การตั้งกรรมการเสียไป แต่ควรจะรีบทำเสียภายในกำหนดเวลาอันควร

(ลงชื่อ) ลัดพลีธรรมประคัลภ์
(พระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์)
วันที่ ๙ มกราคม ๒๔๘๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๔๘๙

บันทึก
เรื่อง การลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของโรงเรียนประชาบาล

หนังสือของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๗๔๗๕/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๔๘๘ ความว่า การลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของโรงเรียนประชาบาลประเภทนายอำเภอจัดตั้งในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ซึ่งทางปฏิบัติแต่เดิมมา กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้จังหวัดปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยลงชื่อว่า "คณะกรมการอำเภอ.....(ชื่ออำเภอ).....โดย.....(ชื่อผู้หนึ่งผู้ใดในคณะกรมการอำเภอ) ลงชื่อแทน" โดยถือว่า คณะกรมการอำเภอเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยแจ้งไปว่า ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๘๐/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๔๘๗ พิพากษาว่า "คณะกรมการอำเภอไม่ใช่เทศาภิบาลปกครองท้องที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓ จึงไม่เป็นนิติบุคคล" จึงกระทบกระเทือนถึงระเบียบที่ถือปฏิบัติอยู่ ดังกล่าวมาแล้ว ขอทราบว่า จะให้ถือปฏิบัติในเรื่องที่กล่าวข้างต้นนั้นอย่างไร กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหากฎหมาย จึงเห็นสมควรเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ยังคงมีความเห็นตามคำแนะนำที่ได้เคยให้แก่กระทรวงศึกษาธิการเมื่อเดือนสิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐ แต่เมื่อได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๘๐/๒๔๘๗ วินิจฉัยไปอีกอย่างหนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีปัญหาเกิดขึ้นได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาขอแนะนำให้กระทรวงศึกษาธิการลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินของโรงเรียนประชาบาลเสียเอง หรือจะลงชื่อกรมหนึ่งกรมใดในกระทรวงศึกษาธิการก็ได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๔๘๙

บันทึก
เรื่อง เวนคืนที่ดินเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๔๔๑๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ความว่า กระทรวงคมนาคมได้หารือปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ และขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ดังความพิสดารปรากฏอยู่ในหนังสือของกระทรวงคมนาคม ที่ น.๓๕๓๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๘

ความ ในหนังสือกระทรวงคมนาคมมีว่า ได้รับรายงานจากประธานกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้ดำเนินการเวนคืนตลอดมาจนถึงชั้นการเสนอราคาเด็ดขาดให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เจ้าของที่ดินบางรายรับราคาเด็ดขาดแล้วมิได้ปฏิบัติอย่างไรต่อไป เจ้าของที่ดินบางรายได้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนและการกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัดนี้พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนและการกำหนด จำนวนเงินค่าทำขวัญในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๘ คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงมีความเห็นว่า บรรดาเจ้าของที่ดินที่ได้รับราคาเด็ดขาดแล้วแต่มิได้ปฏิบัติอย่างไรต่อไปนั้น ควรถือว่ายินดีรับราคาเด็ดขาดที่คณะกรรมการพิจารณาให้ มิได้ติดใจจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อไป ส่วนบรรดาเจ้าของที่ดินที่ได้รับราคาเด็ดขาดแล้ว ไม่ยินดีในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไว้แล้วนั้น ควรถือว่าไม่ยินดีรับ คงกลับมามีสิทธิ จะแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า

ก. กรณีที่คณะกรรมการได้กำหนดราคาแล้ว และเจ้าของที่ดินพอใจเป็นอันยุติตามนั้น

ข. คณะกรรมการได้กำหนดราคาแล้ว เจ้าของที่ดินจะพอใจหรือไม่ก็แล้วแต่ไม่ได้อุทธรณ์จนขาดอายุอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว เป็นอันยุติด้วย

ค. คณะกรรมการได้กำหนดราคาแล้ว เจ้าของที่ไม่พอใจและได้อุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีได้มีคำสั่งแล้ว ก็เป็นยุติตามนั้นเช่นกัน

ง. คณะกรรมการได้กำหนดราคาแล้ว เจ้าของที่ดินไม่ได้ยอมรับตามนั้น และอายุอุทธรณ์ก็ยังไม่ขาดในเวลายกเลิกพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ หรือเจ้าของที่ดินได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้แล้วตามพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่รัฐมนตรียังมิได้สั่งประการใดในเมื่อยกเลิกพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ก็มีสิทธิตั้งอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้

ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นดังนี้ก็โดยเหตุผลซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบันทึกเรื่องประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราช บัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น.๔๘/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๔๘๙ (ซึ่งมีกรรมการเห็นแย้ง) กล่าวคือ พระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และเมื่อพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ถูกยกเลิกแล้ว พระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ก็คงกลับมาใช้ได้สำหรับการเวนคืนที่ระบุไว้ตามพระราชบัญญัติ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เช่นเดิม

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๔๘๙

เรื่องเสร็จที่ ๙๒/๒๔๘๙

บันทึก
เรื่อง โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์)

หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๖๓/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๔๘๙ แจ้งว่า กระทรวงการคลังเสนอว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ขอซื้อที่ดินทางเดินสาธารณประโยชน์ เลิกใช้ตำบลวังบูรพาภิรมย์ อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นที่ของราชพัสดุ กรมคลัง มีเนื้อที่ประมาณ ๒๕.๗๐ ตารางวา ซึ่งทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ปลูกสร้างอาคาร (ห้างบีกริมเก่า) เหลื่อมล้ำที่รายนี้อยู่ กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เพื่อมิต้องรื้อถอนอาคาร จึงตกลงขายให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในราคาตารางวาละ ๖๖ บาท เนื้อที่ ๒๕.๗๐ ตารางวาเป็นเงิน ๑,๖๙๒ บาท ๒๐ สตางค์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายนี้ให้แก่กระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และคณะรัฐมนตรีให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่เพื่อความรอบคอบขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่าเรื่องนี้จำเป็นจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว

ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า ที่ดินรายนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในความดูแลของกรมคลัง และทางการประสงค์จะโอนขายให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่โดยที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่อาจที่จะรับโอนได้ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินรายนี้ให้กระทรวงการคลังโดยเป็นที่เข้าใจว่า กระทรวงการคลังรับโอนไว้เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยเหตุที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่นิติบุคคล ฉะนั้นการที่จะโอนที่ดินรายนี้ให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ย่อมทำไม่ได้ส่วนการที่จะโอนที่ดินรายนี้ให้แก่กระทรวงการคลังนั้น มีปัญหาอยู่สองประการ คือ

ก. ในกรณีการโอนไม่เปลี่ยนสภาพที่ดิน คือ ยังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนเช่นนี้ก็เป็นเพียงการโอนการครอบครองระหว่างองค์การของรัฐบาลไม่จำต้องออกพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเช่นเดียวกันไว้ในบันทึกเรื่องการแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างกระทรวงเศรษฐการ (กรมรถไฟ) และกระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ) เดือนสิงหาคม ๒๔๗๙ ว่า การโอนเช่นนี้ไม่อยู่ภายใต้

บังคับมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อได้โอนที่ดินรายนี้ให้กระทรวงการคลังครอบครองโดยที่ดินคงสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ กระทรวงการคลังจะให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใช้ประโยชน์ก็ไม่ได้

ข. ในกรณีการโอนโดยเปลี่ยนสภาพที่ดินจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่เอกชน กระทรวงการคลังก็อาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในฐานะเอกชนได้ แต่การโอนเช่นนี้ต้องระบุไว้ให้ชัดในพระราชบัญญัติว่า ที่ดินขาดจากสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่การโอนเช่นนี้กรรมสิทธิ์ที่ดินก็ไม่เป็นของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คงเป็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่กระทรวงการคลังจะต้องโอนที่รายนี้ให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในกาลภายหน้า

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทราบว่า รัฐบาลได้มีนโยบายจะยกฐานะทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลแล้ว จึงควรรอเรื่องนี้ไว้ก่อน ต่อเมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินรายนี้ให้

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๘๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๔๘๙

บันทึก
เรื่อง ขอความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของโรงเรียนมหาดเล็กหลวง)

หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๖๗๖๔/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๘ ว่าขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งเลขาธิการสำนักพระราชวังได้หารือมา ดังต่อไปนี้

ด้วยมีที่ดินของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงแปลงหนึ่งอยู่ในความปกครองสำนักงานพระคลังข้างที่ ที่ดินแปลงนี้เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๒ ผู้สำเร็จราชการมหาดเล็กมีหนังสือถึงอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกมาจากกระทรวงธรรมการเพื่อพระราชทานให้เป็นสมบัติของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเก็บผลประโยชน์ ซึ่งต่อมากรมพระคลังข้างที่ได้จัดการรับโอนโฉนดเป็นของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงมีกรรมสิทธิ์ ปัญหาต่อไปในเรื่องนี้มีว่า พระบรมราชโองการที่โปรดเกล้าฯ ไว้โดยพระราชทานให้เป็นสมบัติของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเก็บผลประโยชน์นั้น จะกินความตลอดถึงการขายตามราคาสมควรของการซื้อขายเพื่อหาหรือเก็บผลประโยชน์ จากสินทรัพย์ที่เกิดจากการขายนี้เป็นบัญชีโรงเรียนมหาดเล็กหลวงต่อไปด้วยหรือไม่ ถ้าทำได้จะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ..) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

โรงเรียนมหาดเล็กหลวงนั้น พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ได้ทรงสถาปนาขึ้นและได้ทรงวางรูปการอันเป็นหลักสำคัญไว้แล้ว ๒ ประการคือ ได้ทรงพระราชทานทุนทรัพย์ไว้เป็นกำลังเพื่อให้โรงเรียนมีผลประโยชน์เลี้ยงตัวเองในภายหน้าประการหนึ่ง ให้ทรงตั้งหลักวิธีการปกครองด้วยสภากรรมการไว้สำหรับดูแลจัดการให้เป็นไปในทางที่ควรประการหนึ่ง ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ ๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โรงเรียนอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ และให้ขึ้นแก่สภากรรมการจัดการ กับได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามโรงเรียนว่า โรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย ทั้งนี้ปรากฏตามประกาศวางรูปการและพระราชทานนามโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๔๖๙ และอาศัยประกา ศกระแสร์พระบรมราชโองการที่กล่าวนี้ บรรดาทรัพย์สินของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงจึงตกมาเป็นของโรงเรียนวชิราวุธ วิทยาลัยไปในตัว

สำหรับที่ดินในปัญหาเรื่องนี้ ปรากฏตามเอกสารซึ่งผู้แทนสำนักงานพระคลังข้างที่ได้เสนอเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา คือหนังสือราชเลขานุการในพระองค์ซึ่ง

เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ที่ ๒๑๑/๒๔๖๒ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๖๒ มีความว่า " มีพระราชดำรัสเหนือเกล้าฯ ว่าที่ดินริมถนนราชดำริ ตำบลปทุมวัน แปลง ๑ ดังปรากฏในแผนที่ซึ่งกระผมได้ส่งมานี้เป็นของกระทรวงธรรมการ คือเดิมได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อจากราษฎรหลายราย และส่วนของพระคลังข้างที่ด้วยมอบให้แก่กระทรวงธรรมการเพื่อจัดการปลูกสร้าง โรงเรียนราชวิทยาลัย แต่บัดนี้โรงเรียนนั้นก็หาได้ปลูกสร้างขึ้นในที่นี้ไม่แล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใต้เท้าส่งโฉนดสำหรับที่รายนี้ไปยังกรมราชเลขานุการในพระองค์" เมื่อพิเคราะห์ดูข้อความในหนังสือฉบับนี้ เฉพาะอย่างยิ่งในตอนที่ว่า "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่รายนี้ให้เป็นที่ผลประโยชน์ของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงสืบไปแล้ว" ก็อาจเป็นที่สงสัยได้ว่าการที่จะขายที่ดินรายนี้เพื่อหาหรือเก็บผลประโยชน์จากสินทรัพย์ที่เกิดจากการขายนั้นหาอาจที่จะทำได้ไม่ เพราะที่ดินรายนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้เป็นที่ผลประโยชน์ซึ่งอาจหมายความว่าผลประโยชน์นั้นจะต้องเกิดจากที่ดินที่พระราชทานก็ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ไม่อาจจะขายที่ดินนั้นได้ แต่ทั้งนี้ถ้าพิจารณาข้อความต่อไปที่ว่า "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ใต้เท้าส่งโฉนดไปยังกรมราชเลขานุการในพระองค์" ด้วยแล้ว ก็แสดงให้เห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่ดินรายนี้แก่โรงเรียนมหาดเล็กหลวงเป็นสิทธิขาดทีเดียว หากพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะห้ามมิให้โอนที่ดินรายนี้โดยประการใดๆ แล้ว ก็คงจะได้ทรงวางเงื่อนไขห้ามไว้เช่นนั้นโดยชัดแจ้ง แต่พระองค์หาได้ทรงวางเงื่อนไขไว้เช่นนั้นไม่ จึงเป็นอันว่าการพระราชทานที่ดินรายนี้ไม่มีข้อห้ามในเรื่องการโอนเพื่อแสวง หาผลประโยชน์ให้แก่โรงเรียนแต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อพิเคราะห์ดูข้อความในประกาศกระแสร์พระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๔๖๙ ที่กล่าวมาข้างต้นเฉพาะอย่างยิ่งในตอนที่กล่าวถึงสภากรรมการจัดการโรงเรียนก็ไม่ปรากฏว่าได้วางเงื่อนไขจำกัดอำนาจของสภากรรมการจัดการนั้นไว้เป็นประการใด

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่จะขายที่ดินรายนี้เพื่อหาหรือเก็บผลประโยชน์จากสินทรัพย์ที่เกิดจากการขายเป็นของบัญชีโรงเรียนมหาดเล็กหลวง (วชิราวุธวิทยาลัย) ต่อไปนั้นหาเป็นการต้องห้ามประการใดไม่

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๔๘๙

เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๔๙๐

บันทึก

เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

หนังสือกรมพระธรรมนูญ ที่ ๑๔๒/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๔๘๙ แจ้งว่า เนื่องจากคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงกลาโหม (ตลาดดอนเมือง) มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเงินค่าทำขวัญ ตามมาตรา ๑๑ ข้อ ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งกรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าผู้เช่าที่ดินปลูกโรงเรือนในที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิควรได้รับเงินค่าทำขวัญ แม้ถึงหากว่าสัญญาเช่าจะหมดอายุและคงเช่ากันอยู่ต่อมา และต้องระงับไปเพราะได้มีพระราชบัญญัติเวนคืน แต่กรรมการเจ้าหน้าที่เห็นว่า ในกรณีเช่นนี้เจ้าของโรงเรือนจำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดิน เพราะสัญญาเช่ามิได้มีกำหนดอายุการเช่าไว้ หรือแม้สัญญาเช่ามีอายุแต่ว่าครบอายุและเช่ากันมาโดยไม่มีกำหนดอายุต่อไป ไม่ควรจะได้รับเงินค่าทำขวัญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานได้ดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมายมาตราที่กล่าวข้างต้น ข้อความที่ว่า "ต้องไม่เป็นผู้จำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดิน" นั้น หมายความถึงบุคคลในลักษณะอย่างใด และผู้เช่าที่ดินเพื่อปลูกเรือนโรงในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีสิทธิจะได้รับเงินค่าทำขวัญเพียงใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงกลาโหมมาชี้แจงเสร็จแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องด้วยกับความเห็นกรรมการเจ้าหน้าที่ ที่ว่าผู้เช่าที่ดินปลูกโรงเรือนในที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งสัญญาเช่ามิได้กำหนดอายุการเช่าไว้ หรือแม้สัญญาเช่ามีอายุ แต่ว่าครบอายุและคงเช่ากันต่อมาโดยไม่มีกำหนดอายุนั้น ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญ เพราะเป็นกรณีที่เจ้าของโรงเรือนจำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไปเมื่อเพียงแต่ได้รับคำแจ้งความของเจ้าของที่ดิน

จริงอยู่คำแจ้งความของเจ้าของที่ดินอาจจะต้องมีกำหนดระยะเวลาให้แก่ผู้เช่าเพื่อได้ออกจากที่ดินนั้น ความข้อนี้ก็ไม่ทำให้คำแจ้งความนั้นเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างอื่น ผู้เช่าซึ่งได้รับแจ้งความ จะมีกำหนดระยะเวลาให้ออกจากที่ดินหรือไม่ก็ดี ถ้าหากตนมิได้มีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินนั้นโดยประการอื่นต่อไปแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความจากเจ้าของที่ดินนั่นเอง

ปัญหาที่ถามว่า ข้อความที่ว่า "ต้องไม่เป็นผู้จำต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดิน" จะหมายความถึงบุคคลในลักษณะอย่างใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บุคคลที่จำต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไป เมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดินนี้ หมายถึงบุคคลอันมีลักษณะเช่นผู้เข้าถือที่ดินโดยมือเปล่า หรือเข้ามาโดยละเมิดสิทธิ และรวมตลอดถึงผู้เช่าที่สัญญาเช่าไม่มีกำหนดอายุ หรือมีกำหนดอายุแต่สัญญาครบอายุและเช่ากันต่อมาโดยไม่มีกำหนดอายุด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๔๙๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๔๙๐[๑]

เรื่อง

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม พุทธศักราช ....

ผู้ทำ

คณะที่ ๔

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

รัฐบาลจะตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ใหญ่กว่าที่ต้องการเวนคืนจริง ๆ อย่างมาก จะทำได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

รัฐบาลตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นได้ แต่จะก่อความเดือนร้อนแก่ราษฎรหลายประการ จึงควรลดอายุ พระราชกฤษฎีกาลงเหลือเพียง ๒ ปี แทนที่จะเป็น ๕ ปี เพราะอาจขยายอายุในภายหลังอีกได้ซึ่งจะลดจำนวนที่ดินที่ได้สำรวจไปแล้วด้วย
(มีความเห็นแย้ง ดูเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติว่าด้วยการ ๒๔๗๗ (มาตรา ๖) ,

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็นแย้ง)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืน ฯ ไม่ได้แสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นเป็นราย ๆ จะใช้ได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

ถ้าแผนที่บกพร่องเช่นนี้จะทำให้ พระราชกฤษฎีกาฯเป็นโมฆะ เพราะแผนที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ผู้ที่อยู่ในที่ดินเหล่านั้นอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คัดค้านได้

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

รัฐบาลจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ใหญ่กว่าที่ต้องการเวนคืนจริง ๆ อย่างมาก จะทำได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

ถ้ากำหนดเขต ฯ ไว้ใหญ่กว่าที่ต้องการเวนคืนมากมาย จะเป็นการเกินอำนาจพระราชบัญญัติแม่บท ตกเป็นโมฆะ เพราะแม่บทให้ออก พระราชกฤษฎีกาเฉพาะบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนเท่านั้น และต้องประเมินเขตที่ดินเป็นรายที่ดินก่อนออกพระราชกฤษฎีกาอยู่แล้วจึงย่อมทราบเขตเป็นเลา ๆ ถ้ารัฐบาลต้องการเพียงเข้าไปสำรวจ ก็ควรออกเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องจะได้ผลดีกว่าออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิราษฎรมาก

เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๔๙๐

บันทึก
เรื่อง การตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ฯ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๔๒๑๓/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๐ แจ้งว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอขอตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอท่าขนอน กิ่งอำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอเมืองพังงา อำเภอท้ายเหมือง อำเภอทับปุด อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา และอำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อสร้างทางรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๘ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการตั้งกรรมการเวนคืนฯลฯ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ นั้น ต้องตั้งภายใน ๓ เดือนนับแต่วันประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เรื่องนี้ได้ประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงเป็นเวลาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ฉะนั้นจึงจะประกาศตั้งกรรมการฯ โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะมีทางทำได้ประการใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ บัญญัติว่า "มาตรา ๑๗ ภายในกำหนดสามเดือนนับตั้งแต่วันประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอรัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งอย่างน้อยสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่ นอกนั้นเป็นพนักงานกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงเกษตราธิการ หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทำขวัญ

นามกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้โฆษณาในราชกิจจานุเบกษา"

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอท่าขนอน กิ่งอำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอเมืองพังงา อำเภอท้ายเหมือง อำเภอทับปุด อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา และอำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อสร้างทางรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๘ ตราไว้ ณ วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๘๘ และโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๘๘ เพราะฉะนั้นควรจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในสามเดือน นับตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๘๘ เป็นต้นไป

มาตรา ๑๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ เกี่ยวด้วยกำหนดระยะเวลาตั้งกรรมการนั้นเป็นบทบังคับคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าไม่มีทางแก้อันใดนอกจากต้องออกและโฆษณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ๆ กล่าวมาข้างต้นใหม่ และตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นภายในกำหนดสามเดือนนับตั้งแต่วันประกาศพระราชบัญญัติใหม่นั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๙๐

เรื่องเสร็จที่ ๘๕-๘๖/๒๔๙๐

บันทึก
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

ตามหนังสือที่ ๓๖๓๕/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. .... และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. แม้หลักการและนโยบายตามที่มีอยู่ในบทกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่ายังหาเป็นการยุตติธรรมแก่ผู้ให้เช่าไม่ ขอให้ระลึกว่าเจ้าของเคหะหรือที่ดินที่นำออกให้เช่าต้องรับภาระในการต้องเสียทั้งภาษีเงินได้และภาษีโรงเรือนและที่ดิน แทนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเช่าจากผู้เช่าตามสมควรแก่สภาพของเศรษฐกิจและการเงิน อันเป็นการช่วยเพิ่มพูนรายได้ของรัฐในทางภาษีด้วยนั้นกลับต้องถูกจำกัดสิทธิ จริงอยู่กฎหมายให้โอกาสที่จะขึ้นค่าเช่าโดยร้องขอต่อคณะกรรมการซึ่งต้องขึ้นตามกฎหมายได้ แต่อัตราที่จะพึงขึ้นได้นั้นก็เพียงไม่เกินร้อยละ ๒๕ สำหรับเคหะที่ใช้เป็นที่อยู่เป็นส่วนใหญ่ และไม่เกินร้อยละ ๕๐ สำหรับเคหะที่ใช้อย่างอื่นของอัตราค่าเช่ามาตรฐานอันได้แก่ค่าเช่าที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ หรืออัตราค่าเช่าครั้งแรกที่ได้เริ่มเช่าในหรือภายหลังวันที่ดั่งกล่าวแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงการเงินประเทศในขณะนี้ จะเห็นว่าค่าของเงิน (Purchasing power) ได้ตกต่ำไปตั้ง ๑๐ เท่าเป็นอย่างน้อย ซึ่งไม่เป็นปัญหาว่าในการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เช่านั้นผู้ให้เช่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้นกว่าเดิมถึง ๑๐ เท่า และค่าครองชีพของผู้ให้เช่าก็ต้องเพิ่มขึ้น ๑๐ เท่าเป็นอย่างน้อยเช่นเดียวกัน การที่ต้องเสียค่าซ่อมแซมสูงมาก แต่เรียกค่าเช่าได้น้อยทำให้ผู้ให้เช่าละเลยในการซ่อมแซมบ้านเรือน จึงเกิดผลร้ายทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่า และเป็นผลเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองในส่วนรวม

๒. ข้อห้ามมิให้มีการขึ้นค่าเช่า ก็เท่ากับเป็นการเก็บภาษีจากผู้ให้เช่าเป็นจำนวนเท่ากับอัตราที่เขาพึงจะเรียกเก็บเพิ่มขึ้นได้นั้นทางอ้อม แต่เงินจำนวนนี้แทนที่สู่ท้องพระคลังในลักษณะของภาษีซึ่งนำไปใช้จ่ายเป็นสาธารณะ กลับนำไปใช้ประโยชน์แก่บุคคลส่วนน้อยประเภทหนึ่ง คือฝ่ายผู้เช่าเท่านั้น

๓. หลักการและนโยบายในเรื่องการควบคุมค่าเช่านี้ ไม่เป็นไปตามหลักเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ จริงอยู่ อาจกล่าวได้ว่านโยบายและหลักการในเรื่องนี้ก็เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ยากจนให้มีที่อยู่อาศัย แต่ก็ทำไมมาควบคุมเฉพาะค่าเช่าอันเกิดจากทรัพย์สินที่เป็นเคหะและที่ดินเท่านั้น เล่า บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทอื่นหาต้องถูกจำกัดสิทธิแต่ประการใดไม่ เฉพาะอย่างยิ่งบุคคลประเภทที่เป็นพ่อค้าซึ่งเป็นผู้เช่าอาจดำเนินการค้าขายและขึ้นราคาสินค้าได้โดยเสรี

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักอยู่ดีว่า ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยอันจำเป็นแก่มนุษย์ แต่ก็เห็นว่า ตามสภาพของบ้านเมืองเท่าที่เป็นมาแล้วแต่กาลก่อน ซึ่งมิได้มีการควบคุมค่าเช่านี้ ก็ไม่ปรากฏความยุ่งยากเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเดิมไม่มีบทกฎหมายคุ้มครองบุคคลประเภทหนึ่ง (ผู้เช่า) และรอนสิทธิของบุคคลอีกประเภทหนึ่ง (ผู้ให้เช่า) อันเป็นการกระทบกระเทือนแก่จิตใจของบุคคลทั้งสองฝ่ายดั่งกล่าวนั้น กล่าวคือเมื่อบุคคลฝ่ายหนึ่ง (ผู้เช่า) ได้รับความคุ้มครองก็รู้สึกว่าตนเป็นฝ่ายมีสิทธิเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ให้เช่า) ซึ่งเมื่อได้รับความบีบคั้นก็คอยฉวยโอกาสที่มีทางหลีกเลี่ยงได้กระทำตอบแก่ฝ่ายผู้เช่าอันเป็นภาวะที่ปรากฏอยู่ทั่วๆ ไปในขณะนี้ ปัญหาเรื่องเกรงว่าคนจะไม่มีที่อยู่อาศัยจึงหาอาจแก้ไขได้ด้วยวิธีการควบคุมเช่นนี้ไม่ แต่ควรแก้ไขโดยหาทางส่งเสริมให้มีการก่อสร้างเคหะให้มากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งบุคคลชั้นประเภทที่มีรายได้น้อยนั้น รัฐบาลก็ควรจัดสร้างเคหะให้เช่าหรืออาศัย ซึ่งทั้งนี้เข้าใจเพราะปรากฏว่าองค์การเกี่ยวกับการนี้ของรัฐบาลอันได้แก่กรมประชาสงเคราะห์ก็ได้จัดตั้งขึ้นนานมาแล้ว

๕. นโยบายในเรื่องการควบคุมค่าเช่านี้ เมื่อพิจารณาดูให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นทำนองการเวนคืนเคหะหรือที่ดิน แต่ไม่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ หากแต่ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่เอกชนผู้เช่าเท่านั้น

๖. ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ส่งไปให้พิจารณานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ายิ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มความอยุตติธรรมขึ้นไปอีก ดังจะเห็นได้คือ

ก. หลักการใหม่นี้จะให้ควบคุมไปถึงบรรดาเคหะที่ใช้เป็นที่ประกอบธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมด้วย ดั่งได้กล่าวไว้แล้วว่าบุคคลผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรมเป็นบุคคลประเภทอาจกอบโกยผลกำไรจากกิจการของเขาได้โดยเสรี แต่บุคคลที่เป็นผู้ให้บุคคลประเภทนี้เช่าเคหะใช้ประโยชน์ในกิจการนั้นกลับถูกจำกัดสิทธิ อนึ่ง หลักการในเรื่องควบคุมค่าเช่านี้ แต่เดิมก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย แต่ตามที่แก้ไขใหม่นี้กลับเป็นการช่วยเหลือพ่อค้าซึ่งมีรายได้มาก อันเป็นการผิดกับหลักการเดิมซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายนี้

ข. หลักการใหม่นี้ยกเลิกบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันที่ให้สิทธิแก่ผู้ให้เช่าในค่าเช่าสองคราวติดๆ กัน ผู้เช่าใช้ทรัพย์สินที่เช่านอกเหนือจากที่ตกลงกันหรือผู้เช่าให้เช่าช่วงเป็นต้น (มาตรา ๑๖) เสียโดยสิ้นเชิง จึงเป็นอันว่าสิทธิที่จะให้ผู้เช่าเลิกใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่านั้น แล้วแต่คณะกรรมการจะวินิจฉัยซึ่งการให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตเช่นนี้ อาจเป็นภัยได้และจะไม่เป็นหลักประกันแก่ผู้ให้เช่าแต่ประการใด อีกประการหนึ่ง ในเมื่อนโยบายใน

เรื่องนี้มุ่งหมายจะคุ้มครองแก่ผู้เช่า ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการก็ย่อมจะโน้มเอียงไปทางฝ่ายผู้เช่าเป็นธรรมดา

ฉะนั้น จึงไม่เป็นปัญหาว่าความยุ่งยากเท่าที่ประสบอยู่แล้ว โดยผลของบทกฎหมายปัจจุบัน จะไม่กลับทวีความยุ่งยากยิ่งขึ้นในเมื่อตรากฎหมายแก้ไขไปในทางที่ไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่นร่างใหม่ฉบับนี้

๗. เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีความเป็นธรรมและเกิดความยุ่งยากดั่งกล่าวแล้ว ฉะนั้น การที่จะแก้ไขไปในทางที่ไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้นจึงเป็นการไม่สมควร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าควรจะแก้ไขพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในขณะนี้ให้เป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าและผู้เช่าทั้งสองฝ่ายเพื่อจะได้เกิดประโยชน์สมความมุ่งหมายหากคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอตั้งข้อสังเกตอีกว่า โดยเจตนารมณ์บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้มุ่งหมายจะใช้บังคับในขณะที่อยู่ในภาวะคับขันเท่านั้น แต่เหตุการณ์และคำแถลงการณ์ของรัฐบาลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ แสดงว่าภาวะคับขันได้สิ้นสุดลงแล้วจึ่งเป็นอีกข้อหนึ่งที่ควรจะได้รับการพิจารณาด้วย

จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) นนทวิจารณ์
(ขุนนนทวิจารณ์)
เลขานุการ ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๙๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๔๙๑

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินหวงห้าม

ตามหนังสือของกรมป่าไม้ที่ ๓๐๔๗/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๙๑ แจ้งว่าได้รับรายงานจากเจ้าพนักงานป่าไม้เขตนครสวรรค์ว่า ป่าไม้และยางจังหวัดนครสวรรค์ได้ออกในอนุญาตให้บุคคลทำไม้หวงห้ามในเขตต์ที่ดินซึ่งได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมราชทัณฑ์ พัศดีเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือคัดค้านการอนุญาตทำไม้รายนี้ อ้างว่าที่ดินรายนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ราชการกรมราชทัณฑ์ ซึ่งผู้ใดจะไปทำการใดๆ ตลอดจนตัดฟันไม้ในเขตต์หวงห้าม จะต้องไม้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งหมายถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์เสียก่อน จึงขอให้ป่าไม้และยางจังหวัดงดการอนุญาตตัดฟันไม้ในเขตหวงห้ามไว้ก่อน ต่อมาอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์ ยืนยันว่าความประสงค์เดิมหาต้องการเพียงพื้นที่ดินเท่านั้นไม่ ยังประสงค์ไม้ต่างๆ ในเขตต์หวงห้ามนั้นด้วย เพราะกรมราชทัณฑ์มีความจำเป็นต้องใช้ไม้ปลูกสร้างนิคมและเรือนจำ ขอให้ป่าไม้และยางจังหวัดนครสวรรค์ถอนการอนุญาตตัดฟันไม้เสีย เพราะการจะเข้าไปตัดฟันไม้ในเขตต์หวงห้ามย่อมต้องได้รับอนุญาตจากเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์เป็นลายลักษณ์อักษรตามพระราชกฤษฎีกาอีกทางหนึ่งด้วย เจ้าพนักงานป่าไม้เขตต์นครสวรรค์จึงขอให้กรมป่าไม้พิจารณา กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการหวงห้ามที่ดินตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ น่าจะมุ่งหมายเพียงเพื่อหวงห้ามหรือกีดกันมิให้บุคคลเข้าจับจองครอบครองถือสิทธิในที่ดินรกร้างว่างเปล่าภายในเขตหวงห้ามเท่านั้น ที่ดินนั้นยังคงเป็นป่า ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะอนุญาตให้บุคคลใดๆ ทำไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามได้ และการหวงห้ามที่ดินตามนัยดังกล่าวมานั้น มุ่งถึงการหวงห้ามที่ดินโดยเฉพาะ หาได้ให้อำนาจ"เจ้าหน้าที่"เกี่ยวข้องในไม้แต่ประการใดไม่ แม้ตามพระราชกฤษฎีกาจะระบุห้ามการตัดพันไม้ไว้ด้วยก็ตามทั้งนี้ เว้นแต่ที่ใดมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาหรือหวงกันป่าไม้ไว้ “เจ้าหน้าที่” ก็ชอบที่จะติดต่อทำความตกลงกันกรมป่าไม้เป็นเรื่องเป็นรายไป ซึ่งก็ได้เคยมีเรื่องมาแล้ว และกรมป่าไม้ก็ได้ให้ความร่วมมือด้วยดีทุกรายไป และเฉพาะที่ดินหวงห้ามรายนี้ เจ้าหน้าที่เรือนจำเองก็เคยขออนุญาตทำไม้เหลี่ยม ไม้เสาเข็ม และทำฟืนด้วย แต่ครั้นพนักงานป่าไม้ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นกลับมีหนังสือคัดค้าน จึงเป็นเรื่องที่ยากจะเข้าใจ

เนื่องจากมีปัญหาขัดกันดังกล่าวมาแล้ว กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ที่ดินซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่า

ด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช๒๔๗๘ นั้น จะคงถือเป็น “ป่า” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นมีอำนาจที่จะอนุญาตให้บุคคลใดๆ ตัดไม้ในเขตต์หวงห้ามหรือขัดขวางมิให้ตัดไม้ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

กล่าวโดยทั่วไป ในกรณีที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีบทกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นก็ย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามบทกฎหมายพิเศษเหล่านั้นโดยเฉพาะ อุทธาหรณ์ก็คือ สมมติว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์เช่นนี้ ถ้าในที่ดินที่หวงห้ามนั้นมีไม้ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม่ก็ดี หรือมีแร่อันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็ดี เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้หรือแร่ ดังเช่นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นฯ ไม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อการราชทัณฑ์ดังเช่นในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ย่อมตัดฟันไม้เพื่อการราชทัณฑ์ได้โดยมิต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปตัดฟันไม้เพื่อการอย่างอื่นหาได้ไม่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และในขณะเดียวกันพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าตัดฟันไม้อันเป็นการขัดขวางต่อการราชทัณฑ์ที่ได้หวงห้ามที่ไว้นั้นก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๙๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓/๒๔๙๑

(คำแปล)

บันทึก

เรื่อง การโอนกรมที่ดินไปสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ

ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๘๙๘๔/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ศกนี้ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายค้นคว้าดูตัวอย่างในต่างประเทศว่า กรมที่ดินควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใด นั้น

จากการที่ได้ค้นคว้าพิจารณาดูแล้วปรากฏว่า กรมที่ดินหรือองค์การทำนองเดียวกันนั้น มีอยู่ในหลายประเทศด้วยกันเพราะเหตุที่การจดทะเบียนทรัพยสิทธิและควรบันทึกไว้ให้เป็นการเปิดเผยเป็นนโยบายอันนิยมกันอยู่โดยทั่วไป

โดยปกติหน้าที่ของกรมที่ดินหรือองค์การทำนองเดียวกันนั้นเกี่ยวด้วย (๑) การจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ (๒) การจดทะเบียนทรัพยสิทธิอันเกี่ยวด้วยอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการจำนอง

ส่วนในข้อที่ว่ากรมที่ดินหรือองค์การทำนองเดียวกันจะควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้น เป็นปัญหาในเรื่องนโยบายจัดระเบียบราชการซึ่งมีตัวอย่างดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในประเทศอังกฤษตามมาตรา ๑๐๖ ของกฎหมายว่าด้วยการโอนที่ดิน ค.ศ. ๑๘๗๕ (ซึ่งได้ให้มีการจดทะเบียนที่ดิน) บัญญัติไว้ว่าให้มีสำนักงานขึ้นในลอนดอน เรียกว่า สำนักงานจดทะเบียนที่ดิน (Office of Land Registry) มีหน้าที่อยู่ในความควบคุมของนายทะเบียนซึ่ง Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งและมีพนักงานเจ้าหน้าที่ (คือผู้ช่วยทะเบียน เสมียน นักการ ภารโรง) ซึ่ง Lord Chancellor พร้อมด้วยกระทรวงการคลังจะได้กำหนดจำนวนไว้เป็นครั้งคราว Lord Chancellor มีอำนาจออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับทะเบียน ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

นอกจากนี้ Lord Chancellor พร้อมด้วยกระทรวงการคลังมีอำนาจตั้งทะเบียนแขวงขึ้น เพื่อจดทะเบียนที่ดินและตั้งนายทะเบียนแขวง การจดทะเบียนนั้นเกี่ยวด้วยสัญญาขายที่ดิน บุคคลซึ่งถือกรรมสิทธิ์ บุคคลซึ่งสามารถจำหน่ายขายที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเอง (มาตรา ๕) ในการขอจดทะเบียนจะต้องแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การจดทะเบียนการเช่าที่ดินมีทะเบียนอีกต่างหาก อนึ่งการก่อตั้งภาระผูกพันใดๆ ต้องให้นายทะเบียนจดลงไว้ การโอนที่ดินหรือภาระผูกพันกันต้องจดทะเบียนก็ต้องบันทึกไว้เช่นกัน กฎหมายใน ค.ศ. ๑๘๙๗ ได้เพิ่มเติมให้จดทะเบียนที่ดินที่จำกัดไว้โดยให้อยู่ในความปกครองของตรัสตี

ในประเทศฝรั่งเศส การขาย ให้ ฯลฯ อสังหาริมทรัพย์ไม่บริบูรณ์และไม่ให้ประกันใดๆ แก่คู่กรณีเว้นแต่จะได้จดทะเบียน แต่อย่างไรก็ดีการจดทะเบียนนี้ไม่เป็นการบังคับ

แต่โดยการปฏิบัติที่ได้กระทำกันมาแล้วหลายปี คู่กรณีมักจะขอให้จดทะเบียนเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน การจำนองและทรัพยสิทธิอื่นๆ ต้องจดทะเบียน

ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๗๑ ได้มีสำนักงานขึ้นเพื่อจดทะเบียนเฉพาะการจำนองเท่านั้น จึงเรียกว่า สำนักงานรักษาการจำนอง (Bureau de la Conservation des Hypotheques) แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๕๕ ได้เพิ่มให้มีการจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์และทรัพยสิทธิอย่างอื่นด้วยโดยมิได้เปลี่ยนชื่อสำนักงานนั้น

กฎหมายลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๑๘๕๕ ได้ระบุกิจการอันจะต้องบันทึกไว้ ณ สำนักงานเพิ่มจากหน้าที่จดทะเบียนจำนองคือ กิจการใดๆ อันเป็นการโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิซึ่งอาจจำนองได้,การใดๆ อันเป็นการต่ออายุกิจการดังกล่าวแล้ว คำพิพากษาของศาลซึ่งแสดงรับรองว่าได้มีการตกลงเกี่ยวด้วยการโอนหรือการต่ออายุกิจการดังกล่าวแล้ว, กิจการใดๆ อันก่อตั้งภาระจำยอม, สิทธิอาศัย ฯลฯ กิจการใดๆ อันเป็นการสละสิทธิดังกล่าวแล้ว คำพิพากษาศาลซึ่งรับรองว่าได้มีการตกลงด้วยว่าจะเกี่ยวด้วยภาระจำยอมหรือสิทธิอาศัย, การเช่าอสังหาริมทรัพย์เกินกว่า ๑๘ ปี, การใดๆ หรือคำพิพากษาอันแสดงในกรณีเช่าว่าได้มีการชำระค่าเช่าล่วงหน้าแล้ว ๓ ปี ฯลฯ

นายทะเบียนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือเลินเล่อในการบันทึกข้อความ ทะเบียนนั้นมีตราประทับทุกหน้าและมีผู้พิพากษาหนึ่งนายลงนามกำกับไว้ ในทุก Arrondissement (อำเภอ) มีสำนักงานชนิดนี้อยู่หนึ่งแห่ง

สำนักงานจดทะเบียนนี้สังกัดอยู่ในกระทรวงการคลัง (กรมการทะเบียน) เพราะตามนโยบายซึ่งมีมานานแล้วรัฐบาลมองในแง่ค่าธรรมเนียมซึ่งเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลยิ่งกว่าพิจารณาในแง่ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์

ในประเทศอิตาลี (ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา ๒๐๖๖ และต่อๆ ไป)มีเรื่องนายทะเบียนการจำนอง (Conservatore delle ipoteche) ซึ่งต้องรับผิดชอบในความผิดหรือเลินเล่อ ฯลฯ วิธีการจดทะเบียนนั้นเหมือนอย่างวิธีของฝรั่งเศส

ในประเทศเบลเยี่ยม มีวิธีอย่างเดียวกับวิธีของฝรั่งเศส (กฎหมายลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๕๑)

ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (ประมวลกฎหมายแพ่ง,และกฎว่าด้วยการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๑๐) มีนายทะเบียนทุกอำเภอ (Arrondissement) อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ประจำภาค (Canton)

การจดทะเบียนนี้มีการจดทะเบียนสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยทะเบียนเล่มใหญ่, แผนที่ประกอบรายละเอียดเรื่องที่ดิน, โฉนดแผนที่และรายละเอียดกับบัญชีประจำวัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและกฎ ค.ศ. ๑๙๑๐ ระบุรายละเอียดเกี่ยวด้วยหน้าทะเบียน ช่องในทะเบียน รายการ ฯลฯ และแยกภาค (Canton) ออกเป็นเขตต์ต่างๆ สำหรับการ

จดทะเบียน กับมีแบบฟอร์มกำหนดไว้ด้วย แต่ว่าภาค (Canton) ต่างๆ มีเสรีภาพที่จะวางระเบียบการจดทะเบียนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เงินเดือนเจ้าหน้าที่, ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

การควบคุมโดยทั่วไปนั้นอยู่แก่สำนักงานทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ส่วนกลาง (Federal Bureau) สำนักงานส่วนกลางนี้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและตำรวจ (กฤษฎีกา มาตรา ๑๑๒) กระทรวงยุติธรรมและสภากลาง (Federal Council) มีอำนาจออกกฎข้อบังคับตามที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติการตามกฤษฎีกา

ทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนคือ (๑) ที่ดิน (๒) สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน (๓) บ่อแร่

ในประเทศเยอรมันนี มีทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (Grund Buch) ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายให้ใช้ประมวลแพ่ง มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๒๐๙ ความประสงค์คือต้องการให้จดทะเบียนการได้มาหรือการเสียไปซึ่งอสังหาริมทรัพย์, ภาระจำยอม, การจำนำสิทธิเหนือที่ดิน, การจำนอง ฯลฯ

บรรดาทะเบียนต่างๆ นั้นให้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ วิธีปฏิบัติในการก่อตั้งทะเบียนที่ดินขึ้นนั้นสำหรับแต่ละแขวงของแต่ละรัฐ ให้กำหนดโดยผู้ทรงอำนาจสูงสุด (Sovereign)

ตัวอย่างกฎหมายสำหรับท้องที่นั้นมีอยู่มากก่อนสงคราม เช่นในรัฐบรันชวิก ทะเบียนอสังหาริมทรัพย์อยู่กับศาลมีนายทะเบียนเป็นผู้ดูแลและนายทะเบียนนี้เลือกจากผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ก็เลือกจากเสมียนศาล (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๘) ในรัฐเฮส สัญญาอันเกี่ยวด้วยทรัพยสิทธิ ตลอดจนการจำนอง,บุริมสิทธิ ฯลฯ ต้องจดไว้ในทะเบียนการโอนซึ่งอยู่ที่ศาลแขวง ในปรุสเซีย มีทะเบียนอยู่ประจำท้องที่ต่าง ๆ อสังหาริมทรัพย์ทุกรายต้องลงทะเบียนไว้ในหน้าหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ นอกจากนี้มีสำนักงานอยู่ประจำทุกเขตศาล โดยมีผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นผู้ดูแลและกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๒)

ในประเทศออสเตรเลีย ได้ใช้วิธี Torrens มาเกือบร้อยปีแล้ว ที่เรียกดังนี้ก็เพราะผู้ริเริ่มคือ Sir Robert Torrens การจดทะเบียนเป็นการรับรองทางราชการว่าผู้นั้นสิทธิไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญญาเป็นรายๆ ไป กล่าวกันว่าตามวิธีนี้นายทะเบียนมีความสัมพันธ์กับเจ้าของที่ดินคล้ายกับบริษัทหรือธนาคารมีความสัมพันธ์กับผู้ถือหุ้น (ดูปทานุกรมกฎหมายของ Bouvier หน้า ๑๘๓๖) วิธีนี้เป็นวิธีตัวอย่างในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ในสหรัฐอเมริกา การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินมีอยู่ในหลายรัฐด้วยกันซึ่งถือตามวิธีของ Torrens รวมตลอดทั้งในเกาะฮาวาย

ในคานาดา กฎหมายใน ค.ศ. ๑๘๘๐ ได้ตั้งนายตรวจสำนักทะเบียนขึ้นได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าทุกสำนักทะเบียนจะต้องทำสารบบไว้เพื่อให้ตอบได้ทันทีเมื่อมีผู้ไต่ถาม

ในเบลเยี่ยมคองโก มีประมวลกฎหมายว่าด้วยอสังหาริมทรัพย์ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๓ มีการจดทะเบียนที่ดินและแสดงให้ปรากฏว่าทรัพยสินนั้นมีฐานะในกฎหมายอย่างใด มีภาระติดพันอย่างใด ฯลฯ และมีการออกใบสำคัญให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ นอกจากนี้มีนายทะเบียนตามที่ผู้ว่าราชการจะได้กำหนดไว้

ในสวีเดน (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๕) บุคคลผู้ได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ พินัยกรรม ฯลฯ จำต้องขอให้ศาลได้รับรองกรรมสิทธิ์ก่อน ถ้าผู้นั้นไม่ขอผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอได้ แล้วมีการจดทะเบียนไว้ยังศาลนั้น ทะเบียนนี้คล้ายกับของประเทศอื่นๆ และอาจขอดูได้ที่จ่าศาล คำรับรองของศาลนั้นอาจมีการอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้

การให้ประกันโดยลูกหนี้จำนำอสังหาริมทรัพย์ของตนนั้นอาจทำได้โดยจดทะเบียนยังศาล

ในประเทศพม่า (กฎหมายที่ดินและรัษฎากร ค.ศ. ๑๘๗๖) บุคคลใดครอบครองที่ดินและอ้างว่าตนเป็นผู้มีฐานะเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินนั้น อาจขอให้เจ้าพนักงานรัษฎากรจดทะเบียนคำกล่าวอ้างนั้นไว้ได้ เมื่อเจ้าพนักงานพิจารณาว่าสมควรจดทะเบียนให้แล้วจึงจะได้จดไว้ในทะเบียนและออกใบสำคัญให้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่า สำนักงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธินั้นอาจสังกัดอยู่ในกระทรวงหรือเจ้าหน้าที่ใดสุดแล้วแต่นโยบายแห่งท้องที่และความต้องการของแต่ละประเทศอันจะเห็นสมควรประการใด ไม่มีหลักตายตัวบังคับไว้ เป็นปัญหาซึ่งต้องวินิจฉัยตามแต่จะเหมาะสมแก่สถานการณ์ตามท้องที่

(ลงชื่อ) พิชาญ บุลยง
(นายพิชาญ บุลยง)

๘ ธันวาคม ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๔๙๒

บันทึก
เรื่อง ศาลสั่งให้คนต่างด้าวได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการครอบครอง

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๘๔๒๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๙๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในการใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดินซึ่งคนต่างด้าวได้มาก่อนวันใช้พระราชบัญญัติ (โดยเฉพาะมาตรา ๑๐)[๑] นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดพิเศษ) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วได้ความตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ น.๑๓๕๒๗//๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม๒๔๙๑ ว่า ศาลจังหวัดภูเก็ตได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๔๙๐ ให้นายจิ้นเสียงคนเชื้อชาติจีนฮกเกี้ยน สัญชาติจีน ผู้ร้อง ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ ๒๘ อำเภอกระทู้จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ดิน ๑ งาน ๔ วา (เนื้อที่ตามโฉนด) โดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ รายหนึ่ง กับศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๔๙๐ ให้นายซำเกีย แซ่ลี้ คนเชื้อชาติจีนแต้จิ๋ว สัญชาติจีน จำเลย ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ ๑๑๒ อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรีเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๘๐ วา โดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ อีกรายหนึ่ง ทางกรมที่ดินได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยว่าที่ดินทั้ง ๒ รายนี้ ปรากฏว่าไม่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ การรับจดทะเบียนในโฉนดให้ก็ออกจะขัดๆ ในด้านนโยบายที่ต้องการจะแยกสิทธิที่มีอยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติไว้ตอนหนึ่งต่างหากจากที่ขอให้ได้มาตามพระราชบัญญัตินั้น เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนต่างด้าวซึ่งมีอยู่ก่อน เพราะถ้ารับจดทะเบียนให้ก็ไม่เป็นการยุติ โดยยังรับรองทำธุระสำหรับที่ดินนอกทะเบียนให้อีก จะควรปฏิบัติอย่างไรต่อไป กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความสงสัยความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ว่าจะเป็นบทที่มี (Sanction) อยู่ในตัว คือความที่ว่า “เมื่อได้แสดงหลักฐานฯลฯ และได้จดทะเบียนสิทธิฯลฯ ก็มีสิทธิในที่ดิน

---

[๑] มาตรา ๑๐ คนต่างด้าวผู้ได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้แสดงหลักฐานแห่งสิทธิของตนในที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และได้ขอจดทะเบียนสิทธินั้นภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ก็มีสิทธิในที่ดินเหล่านั้นเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการใดๆ ของตนต่อไปได้

สิทธิดังกล่าวในวรรคก่อน คนต่างด้าวซึ่งได้รับมรดกอาจขออนุญาตถือสิทธิเหล่านั้นในสภาพเดิมได้ ถ้าเป็นบุคคลในเกณฑ์เป็นทายาทโดยธรรม

เหล่านั้นฯลฯ” โดยนัยกลับกัน “เมื่อไม่ได้แสดงหลักฐานฯลฯ และไม่ได้จดทะเบียนสิทธิฯลฯ ก็ไม่มีสิทธิในที่ดินเหล่านั้น” ถ้าวินิจฉัยว่าไม่มีสิทธิก็ไม่รับจดทะเบียนในโฉนดให้ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความและให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. แม้จะมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ใดมีชื่อในโฉนดผู้นั้นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตามแต่บุคคลยังอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยยังมิได้มีชื่อในโฉนดก็ได้ เช่นการได้มาโดยอายุความสิบปี อันเป็นกรณีที่กำลังพิจารณาอยู่นี้เป็นต้น และการที่ศาลพิพากษาว่าใครมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้หมายความว่า ศาลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้นั้น เป็นแต่รับรองว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ฉะนั้นถ้าศาลมีคำสั่งไปยังหอทะเบียนที่ดินให้รับจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของ เจ้าพนักงานทะเบียนที่ดินก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยคำพิพากษาเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลดังที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๗๐ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าศาลมีคำสั่งมายังนายทะเบียนว่าอย่างใด ให้นายทะเบียนทำตามคำสั่งของศาลทุกประการ”

๒. ในกรณีที่คนต่างด้าวได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ถ้าหากคนต่างด้าวผู้นั้นประสงค์จะมีสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของตนต่อไป ก็จะต้องแสดงหลักฐานแห่งสิทธิ และขอจดทะเบียนสิทธินั้นภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินั้น (มาตรา ๑๐) ฉะนั้นความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๖ จึงมีอยู่ว่าเพื่อจะให้คนต่างด้าวที่มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้วมีสิทธิใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการใดๆ ของตนต่อไปได้ และการจดทะเบียนตามมาตรา ๑๐ นั้น จึงเป็นการจะจดทะเบียนพิเศษเพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว หาใช่เป็นการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ไม่

๓. ส่วนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๖ จะเป็นบทที่มี (Sanction) อยู่ในตัว คือความที่ว่า “เมื่อได้แสดงหลักฐานฯลฯ และได้จดทะเบียนสิทธิฯลฯ ก็มีสิทธิในที่ดินเหล่านั้น” โดยนัยกลับกัน “เมื่อไม่ได้แสดงหลักฐานฯลฯ และไม่ได้จดทะเบียนสิทธิฯลฯ ก็ไม่มีสิทธิในที่ดินเหล่านั้น” ซึ่งถ้าวินิจฉัยว่าไม่มีสิทธิก็ไม่รับจดทะเบียนในโฉนดให้ได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย เพราะว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้คนต่างด้าวแสดงหลักฐานแห่งสิทธิและขอจดทะเบียนสิทธินั้นภายในเก้าสิบวัน ก็เพื่อจะให้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเพื่อกิจการใดๆ ของคนต่างด้าวต่อไปได้ มิได้หมายถึงการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เพราะฉะนั้นการที่กระทรวงมหาดไทยจะวินิจฉัยว่า ถ้าไม่มีสิทธิก็ไม่รับจดทะเบียนในโฉนดให้จึงไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย เพราะการไม่รับจดทะเบียนในโฉนดเนื่องจากคนต่างด้าวไม่ได้ขอจดทะเบียนพิเศษนั้น เป็นการขัดกับหลักการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น และในเรื่องนี้ก็ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๕/๒๔๙๑ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่ได้ห้ามมิให้คนต่างด้าวมีที่ดินเสียทีเดียวและการที่มีที่ดินมาก่อนแล้วไม่ได้จดทะเบียนก็ไม่เป็นเหตุ

ให้ที่ดินของเขาตกไปเป็นของคนอื่น สรุปแล้วในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ทุกประการ

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๔๙๒

(คำแปล)

บันทึก

ความเห็นของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ว่าด้วยสิทธิในการจำหน่ายสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เช่า

บันทึกนี้จำกัดความเฉพาะปัญหาซึ่งส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๐๙๒๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๔๙๑ กล่าวคือเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ในกรณีที่อยู่ในความควบคุมและจัดการของเทศบาลนครกรุงเทพฯ) ว่าจะให้เช่าได้หรือไม่ อีกนัยหนึ่งและโดยตีความอย่างกว้างว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะถูกกระทบกระเทือนโดยการเช่าได้หรือไม่

เรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองโดยเฉพาะในกฎหมายของประเทศแองโกลแซกซอนหรือภาคพื้นยุโรปไม่มีประมวลกฎหมายปกครอง เราไม่เคยพบบทกฎหมายเกี่ยวกับปัญหานี้ แต่ทว่าดูเหมือนเป็นของง่ายเมื่อได้พบเห็นเป็นครั้งแรก คงมีแต่วิธีการปกครองหรือจารีตประเพณีซึ่งกำหนดขึ้นไว้โดยคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร โดยคำพิพากษาของศาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครอง) หรือโดยอาจารย์ในโรงเรียนกฎหมาย ในประเทศไทยขณะนี้จะเป็นได้ก็แต่โดยเช่นเดียวกัน อันที่จริงเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณาปัญหาเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ซึ่งส่วนมากตั้งแต่สมัยนโปเลียนมาแล้วได้เห็นด้วยเป็นอย่างดีในการก่อกำเนิดกฎหมายปกครองตามประเพณี

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาปัญหาข้างต้น จำต้องพิจารณาถึงหลักการทั่วไปว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ ฯลฯ ในรายงานอันคงแก่เรียนของคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้น (ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๙๐) ได้ระบุถึงหลายกรณีในเรื่องนี้แต่ในบันทึกนี้ข้าพเจ้าขออนุญาตวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องนี้เสียก่อน และจะพิจารณากรณีเฉพาะเรื่องในภายหลังเพื่อว่าผลลัพธ์จะได้ใช้บังคับโดยอาศัยหลักทั่วไปที่ได้วางไว้นั้น

กฎเกณฑ์สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ ถึง ๑๓๐๗ อาจเตือนให้ระลึกไว้ว่า วิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมาตราต่าง ๆ เหล่านั้นได้มาจากกฎหมายภาคพื้นยุโรปตามที่แสดงโดยคำว่า "Domaine Public" ซึ่งเป็นคำฝรั่งเศสเขียนเป็นตัว italics (ในภาษาอังกฤษจะ

เป็น “public domain” หรือ “public property”) ดั่งนี้จึงต้องพิจารณาเฉพาะถ้อยคำของภาคพื้นยุโรปและไม่ใช้ถ้อยคำของอังกฤษซึ่งจะทำให้ฉงน

ลักษณะของสาธารณสมบัติแผ่นดินมีระบุไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งความจริงเป็นกุญแจไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดในมาตรา ๑๓๐๔ อนุมาตรา ๑,๒,๓, คือตัวอย่างของทรัพย์ซึ่งเป็นหรืออาจเป็นส่วนแห่งสาธารณสมบัติแผ่นดิน ในตอนต้นแห่งมาตรานี้ได้วางกฎเกณฑ์ไว้ครบถ้วน กล่าวคือ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

คำทั้งสองที่ขีดเส้นใต้นั้นมีความหมายอย่างเดียวกัน กล่าวคือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประชาชนทั้งหลายเป็นผู้ใช้หรือรับประโยชน์และจะรวมสิทธิการใช้ของประชาชนหรือได้รับประโยชน์ของประชาชน โดยการให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเอกชนบางคนเท่านั้นได้ใช้หรือรับประโยชน์หาได้ไม่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นของชาติ คำสองคำ “สาธารณประโยชน์” และ “ประโยชน์ร่วมกัน” นั้นไม่ต่างกันในประเภท ที่จริงเป็นการไม่ง่ายบ่อยๆ ที่จะกล่าวว่า ที่ดินนี้เป็นการ “สาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ร่วมกันของประชาชน” ตัวอย่างเช่นทุ่งพระเมรุในจังหวัดพระนครสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน แต่ถ้ารัฐบาลจะสร้างเมรุเพื่อประชาชนใช้ทั่วไป หรือสนามกีฬาเปิดให้ประชาชนเข้าได้ก็เป็นการสาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ดีไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของผืนดินและลักษณะของมันในฐานะที่มันเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะเช่นนั้นข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นและไม่มีทางที่จะใช้วิธีการตามกฎหมายสำหรับกำหนดว่าส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกกระทบกระเทือนในการสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ร่วมกันเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้เลย (ตรงกันข้ามกับกรณีที่ส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลายไปเป็นทรัพย์สินของเอกชน) อีกประการหนึ่งข้าพเจ้ามีความเห็นว่า คำว่า “สงวนไว้” สำหรับประโยชน์ร่วมกัน ในมาตรา ๑๓๐๔ ไม่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างใด คำว่า “สงวนไว้” ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๙ แต่เป็นคำพูดที่ใช้อยู่ธรรมดาหมายความว่า”กระทบกระเทือนต่อหรือใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

ตามมาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กำหนดไว้นั้นจะ “โอนแก่กันมิได้ (inalienable)”[๑] (เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา) ทั้งนี้เป็นผลของบทวิเคราะห์ศัพท์โดยชัด เพราะว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะเป็นเพื่อการร่วมกันหรือสาธารณะต่อไปอีกไม่ได้เมื่อโอนไปยังเอกชนเสียแล้ว ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าในต่างประเทศทุกประเทศหลักนี้ถูกขยายออกไปโดยไม่มีปัญหาถึงสองกรณี

ก) สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนโดยการขายหรือให้มิได้

---

[๑] “Alienation” means “to transfer the ownership of another” (Dictionary of Oxford) To “alien” means “to transfer the property or ownership of anything, to make over to another owner” (idem) From the Latin word “alienus”, foreign.

ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจทำให้อยู่ในบังคับแห่งทรัพยสิทธิได้ เพราะว่าทรัพยสิทธินั้นในทางกฎหมายและโดยความเชื่อถือกันโดยทั่วไปถือกันว่า เป็นกรรมสิทธิ์โดยจำกัดในอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของแต่ถือเอาประโยชน์บางประการคล้ายๆ กับกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของ ข้าพเจ้าคิดว่าในกฎหมายไทยก็ไม่มีข้อสงสัยในเรื่องนี้

เรารู้จักทรัพยสิทธิ กรรมสิทธิ์ ภาระจำยอม ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ จำนองฯลฯ แต่สำหรับในเรื่องเช่านั้นได้มีปัญหายุ่งยากมาก เช่าเป็นทรัพยสิทธิหรือไม่ปัญหานี้เป็นปัญหาที่นักกฎหมายได้โต้เถียงกันมาแล้วแต่ข้าพเจ้ารับทราบจากนักกฎหมายไทยที่มีความรู้ว่า ตามกฎหมายไทยนั้น เช่า ไม่เป็น ทรัพยสิทธิ[๒]

ผลก็คือ เมื่อเช่าไม่เป็นทรัพยสิทธิโดยทฤษฎีการให้เช่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่

เมื่อพิจารณาว่าอาจเป็นไปได้ในทางทฤษฎีก็ต้องกล่าวในทันทีว่า การให้เช่าใดๆ ที่ได้ทำขึ้นควรต้องเป็นไปโดยสาระสำคัญตามลักษณะแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งได้กล่าวมาแล้วใน ๒ ข้างต้น เป็นการแน่นอนเหลือเกินว่า การให้เช่าเช่นนั้นจะไม่มีผู้ใดเห็นด้วยถ้าเป็นการรอนสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ (สาธารณะ) หรือประโยชน์ (ร่วมกัน) การรอนสิทธิจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นการถอนเสียโดยปริยายซึ่งสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะว่าจะเป็นการทำลายหลักการแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา ๑๓๐๔)

เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประสงค์จะให้เช่าหาได้ไม่เอาใจใส่ต่อลักษณะเช่นนั้นไม่ ฉะนั้นจึงได้ยึดถือข้อโต้เถียงนี้โดยทั่วไป คือว่าถ้าจะให้เช่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกรณีพิเศษโดยเฉพาะเราก็ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น ตามธรรมดาเจ้าหน้าที่ต้องพิสูจน์ข้อนี้แต่กระนั้นก็ตาม ปัญหาก็ยังเป็นที่ยุ่งยาก ดั่งจะได้อธิบายต่อไปนี้

ข้าพเจ้าได้กล่าวแล้วว่าโดยทฤษฎี เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจให้เช่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แต่ตามตัวอย่างและคำอธิบายในต่างประเทศได้แสดงเป็นเอกฉันท์ว่า ในทางปฏิบัติการให้เช่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่เป็นที่นิยมและถูกคัดค้าน เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สมัครใจที่จะใช้สิทธิตามทฤษฎีซึ่งนำมาซึ่งความยุ่งยาก การเสียประโยชน์และการขัดกัน

เพราะเหตุใด ? เพื่อที่จะเข้าใจในเรื่องนี้เราจะต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์มาตรา ๕๓๗ (บทวิเคราะห์ศัพท์)

---

[๒] สำหรับการให้เช่าเป็นระยะเวลานาน มีนักกฎหมายบางคนถือเอาว่าเป็นทรัพยสิทธิ ทั้งนี้อาจยอมรับเป็นเรื่องพิเศษ เพราะระเบียบนี้อาจมีได้ในบางประเทศ ตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศส Emphyteusis (การเช่าเวลานาน) เป็นทรัพยสิทธิ แต่ในกรณีเช่นนั้นก็ได้มีการกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง โดยกฎหมาย (มิถุนายน ๑๙๐๒)

บัญญัติว่า “อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น” พึงเห็นได้ว่าในบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่าเช่านี้เราได้พบคำสองคำ “ใช้” หรือ “ประโยชน์” ซึ่งมีอยู่ในมาตรา ๑๓๐๔ (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) แต่ในมาตรา ๕๓๗ เกี่ยวกับผู้รับประโยชน์เอกชน แต่ในมาตรา ๕๔๙ บัญญัติว่า “การส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเช่าก็ดีความรับผิดของผู้ให้เช่าในกรณีชำรุด บกพร่อง และรอนสิทธิก็ดี ผลแห่งข้อสัญญาว่าจะไม่ต้องรับผิดก็ดี เหล่านี้ท่านให้บังคับด้วยบทบัญญัติทั้งหลายแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่าด้วยการซื้อขายอนุโลมตามควร” พึงเห็นได้ว่าผู้ร่างกฎหมายเมื่อพิจารณาเรื่องเช่าไม่อาจจะหาอะไรอื่นที่คล้ายคลึงกันได้ดีกว่าการซื้อขาย ซึ่งแสดงว่าการให้เช่านี้มีลักษณะพิเศษอย่างไรและแตกต่างจากสิทธิตามสัญญาเหนือทรัพย์สินอย่างไร อันที่จริงตัวบทที่อ้างมาแล้วขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๓๐๔

การขัดแย้งมิได้ถูกทำลายไปเพราะเหตุว่าการเช่นนั้นได้ทำขึ้นโดยสมมติเพื่อส่วนได้เสียหรือประโยชน์ของประชาชน แม้ว่าเราจะยอมรับฟังข้อนี้ ความยุ่งยากก็จะไม่หมดไป เพราะ

ก) ผู้รับประโยชน์แห่งสัญญาเช่าซึ่งสมมติว่าได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ประชาชนอาจจัดทรัพย์สินไปในทางเลว ชั่วช้าหรือเห็นแก่ตัว จนความประสงค์ที่คาดหมายต้องเสียไปและเป็นทางให้ส่วนได้เสียหรือประโยชน์ของประชาชนเสียไป แม้ว่าไม่ถึงกับถูกทำลาย

ข) ประโยชน์ร่วมกันหรือสาธารณะต้องการให้เป็นว่าประชาชนอาจใช้ทรัพย์สินนั้นอย่างอื่นในเวลาใดๆ ก็ได้ นอกจากให้มีการเช่า เป็นการใช้อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและด่วนกว่า ฉะนั้นเมื่อมีการให้เช่า เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาเช่าตามกำหนดเวลาซึ่งอาจเนิ่นนานหรืออีกนัยหนึ่งเป็นที่เสื่อมเสียแก่ประโยชน์ด่วนอย่างอื่น

ค) วิธีการให้เช่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ในทางหลักการจะทำให้เงื่อนไขตามกฎหมายและตามทางปฏิบัติเสื่อมเสีย ซึ่งจะเป็นการกระทบกระเทือนเศรษฐกิจของประเทศ เช่นถนนอาจถูกตัดขาด ทางระบายน้ำอาจถูกปิด ฯลฯ

เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินในทุกประเทศได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นอย่างดี และประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงมิให้บังเกิดผลเสียเนื่องจากการให้เช่า เขาต้องหาทางอื่นเพื่อไกล่เกลี่ยไม่ให้เสียผลประโยชน์ และเขาไม่ให้ผิดพลาดที่จะกระทำเช่นนั้น

ต่อจากนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาเฉพาะเรื่องตามที่บัญญัติไว้โดยทั่วไปในต่างประเทศ

เบื้องต้นแห่งนโยบายในทางปฏิบัติ คือว่า เพราะเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกใช้ในสาระสำคัญสำหรับประโยชน์ร่วมกันและประโยชน์สาธารณะ การใช้เช่นนั้นในที่สุดจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวาง และจะตีความโดยจำกัดมิได้

ตัวอย่างเช่นนักกฎหมายทุกท่านคงยึดหลักนี้ (หลักเบื้องแรกในแนวทางของเขา) ว่าส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทางหลวง หรือถนนเป็นต้น ให้จัดไว้ให้เอกชน

(ซึ่งเป็นส่วนประกอบของประชาชน) โดยเสรีและชั่วคราว เมื่อรถส่วนบุคคลพักหรือจอดอยู่ในถนนชั่วครู่ (โดยไม่ได้รับอนุญาตและจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับจราจรเจ้าของครอบครองเพื่อตัวเขาคนเดียวชั่วคราวซึ่งส่วนน้อยของสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่มีผู้ใดคัดค้านการครอบครองเช่นนั้นซึ่งมีภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกับการผูกหรือจอดเรือในท่าเรือ

เราจะต้องขยายตัวอย่างซึ่งปราศจากปัญหาเหล่านั้นไปใช้แก้ปัญหาในทางปกครองเข้าใจกันว่า “ครอบครองส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” การ“ครอบครอง”ไม่เกี่ยวกับการโอน (alienation or transfer) ทรัพย์สินเป็นการอนุญาต (โดยปรกติใบอนุญาต) ออกโดยเจ้าหน้าที่ และจะเพิกถอนก็ได้โดยไม่ต้องให้ค่าทดแทน กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็เป็นการยอมให้ไม่ใช่เป็นสิทธิ การครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยประการเช่นนั้นมีอยู่เป็นอันมาก ตัวอย่างบุคคลย่อมได้รับอนุญาตที่จะตั้งห้องซึ่งเคลื่อนที่ไปมาได้ลงไปตามชายฝั่งทะเล ตั้งร้านในงานรื่นเริง หรือพิพิธภัณฑ์ในที่สาธารณะ และโต๊ะและเก้าอี้เป็นจำนวนนับไม่ถ้วนซึ่งเจ้าของร้านกาแฟหรือภัตตาคารจัดตั้งไว้ตามทางเท้าข้างถนนในเมืองของประเทศลาติน ซึ่งเป็นที่รู้กันทั่วไปในกรุงปารีส บรัสเซล โรม เอเธนส์ ฯลฯ

โดยปรกติไม่เป็นการยากสำหรับฝ่ายปกครองที่จะวินิจฉัยและประกาศให้ทราบถึงเงื่อนไขแห่งการอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขว่าจะต้องให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้หรือได้รับประโยชน์และไม่ใช้ประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น หรือเงื่อนไขว่าประชาชนจะไม่ถูกตัดสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการตลอดไป

อันที่จริงการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินดั่งได้กล่าวแล้วข้างต้นนั้นเป็นทางปฏิบัติที่รับกันอยู่โดยทั่วไป

ถ้าเราถือเอากรณีต่างๆ เช่นตัวอย่างเป็นรายงานของกระทรวงมหาดไทย เราอาจเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ซึ่งเสนอไว้ข้างต้นนั้นช่วยให้การแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งรบกวนรัฐบาลหรือเทศบาลในฐานะเป็นผู้ดูแลหรือจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแก้ปัญหาเป็นอย่างนี้ คือ

ก) การให้เช่า อาจทำได้ตามทฤษฎีแต่ไม่เป็นการเหมาะสมและจะต้องจำกัดแต่เฉพาะการสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ร่วมกัน และทั้งต้องเป็นที่ไม่อาจทำอย่างอื่นได้ และข้อสุดท้ายต้องกำหนดตามเงื่อนไขที่สุขุมและเข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้ผู้เช่าใช้ในทางที่ผิดหรือทุจริต

ข) ครอบครองโดยมีใบอนุญาต ควรเป็นเรื่องธรรมดาในหลายกรณีในเมื่อเห็นเป็นการสมควรให้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินชั่วคราวโดยบุคคลบางคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะยังผลในการช่วยเหลือให้ความสะดวก ให้ความบันเทิง ฯลฯ แก่ประชาชนอื่นๆ โดยทั่วไป

(ลงชื่อ) นายพิชาญ บุลยง

คณะกรรมการกฤษฎีกา
๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๙๙/๒๔๙๒[๑]

เรื่อง

บริษัท"บอมเบย์เบอร์ม่า" จำกัด จะรับจำนองที่ดิน

ผู้ทำ

คณะที่ ๑

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

(๑) บริษัท"บอมเบย์เบอร์ม่า" จำกัด ขอทำสัญญารับจำนองที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันเงินที่จ่ายล่วงหน้าให้แก่ผู้รับเหมานั้น มีลักษณะเป็นการประกอบการเครดิตฟองซิเอร์ หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

การที่บริษัท"บอมเบย์เบอร์ม่า"จะรับจำนองที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันเงินที่จ่ายให้ล่วงหน้านั้นมิใช่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเครดิตฟองซิเอร์ เพียงแต่กระทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของบริษัทเองเท่านั้น

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

(๒) ลักษณะของเครดิตฟองซิเอร์

ข้อวินิจฉัย

เครดิตฟองซิเอร์เป็นกิจการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อความประสงค์อันจำกัดและเป็นพิเศษคือการก่อให้เกิดเครดิตขึ้นโดยมีการจำนองเป็นหลักประกัน และเป็นกิจการถาวรซึ่งกระทำติดต่อกับบุคคลทั่วไปที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน และดำเนินการภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๔๙๒

บันทึก
เรื่อง สิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๙๒๖๑/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ ส่งปัญหากฎหมายซึ่งกระทรวงมหาดไทยหารือมาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คือ

๑. คำว่า “ค่าภาระติดพัน” ที่ปรากฏในบางมาตราแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นมาตรา ๑๕๔๖ และมาตรา ๑๖๑๑ เป็นต้น หมายความว่าอย่างไรต่างกับ “ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์” ในลักษณะ ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (มาตรา ๑๔๒๙ และต่อๆ ไป) อย่างไรหรือไม่

๒. ทรัพย์สิทธิต่างๆ เช่น เช่า[๑] จำนอง สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม อาศัย เหล่านี้ อย่างไหนเป็น “ค่าภาระติดพัน” หรือ “ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์” อย่างไรหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “ค่าภาระติดพัน” กับ “ภาระติดพัน” ที่ใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น อาจทำให้เข้าใจว่ามีความหมายต่างกัน แต่เมื่อได้พิเคราะห์ดูถ้อยคำในฉบับภาษาอังกฤษแล้ว ปรากฏว่าภาษาอังกฤษใช้คำว่า “charge” คำเดียวเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า “ค่าภาระติดพัน” กับ “ภาระติดพัน” นั้น ย่อมมีความหมายอย่างเดียวกัน กล่าวคือหมายถึงหน้าที่อันมีลักษณะเป็นการชำระหนี้ออกจากทรัพย์สิน (ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์) ที่ตกอยู่ในค่าภาระติดพันหรือภาระติดพันนั้นเอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์” นั้น พิจารณาตามความในลักษณะ ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ แล้ว จะเห็นได้ว่าต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังนี้ คือ

ก) ใช้บังคับถึงอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น (ไม่ใช่สังหาริมทรัพย์)

ข) ก่อตั้งขึ้นโดยนิติกรรม (มาตรา ๑๔๓๑ และ ๑๔๓๒)[๒]

---

[๑] เช่าทรัพย์ในกฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕๓๗และต่อๆ ไป) นั้น บรรดานักกฎหมายดูเหมือนจะมีความเห็นต้องกันว่าไม่ใช่ทรัพย์สิทธิ แต่นักกฎหมายบางคนยอมรับว่า เช่าทรัพย์จะเป็นทรัพย์สิทธิก็ต่อเมื่อได้จดทะเบียนเป็นระยะเวลานาน (มีแบบอย่างในกฎหมายต่างประเทศเหมือนกัน)

ค) เป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราวๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้(มาตรา ๑๔๒๙)[๓]

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ พึงเห็นได้ว่า “ค่าภาระติดพัน” หรือ “ภาระติดพัน” มีความหมายกว้างกว่า “ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์” ฉะนั้น คำว่า “ค่าภาระติดพัน” ที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๕๔๖ และ ๑๖๑๑ นั้น จึงใช้บังคับถึง

ก) อสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ตกอยู่ในภาระติดพันตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔

ข) แต่ก็ใช้บังคับถึงกรณีที่เป็นค่าภาระติดพันอย่างอื่น เฉพาะอย่างยิ่งคือใช้บังคับถึงสังหาริมทรัพย์ด้วย

๒. ทรัพย์สิทธิต่างๆ ที่ระบุมานั้น สำหรับเช่ากับจำนองเป็นเครื่องผูกมัด (Encumbrances) หาใช่เป็นค่าภาระติดพันไม่ เพราะไม่มีการชำระหนี้ออกจากทรัพย์สินที่เช่าหรือจำนองตามหลักที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อนึ่ง เช่ากับจำนองก็มิใช่เป็น “ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์” เพราะหาได้ก่อให้เกิดสิทธิตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒๙ ไม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนองโดยเฉพาะนั้น ความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๖๑ [๔] แสดงให้เห็นชัดว่า ภาระติดพันหาได้รวมถึงจำนองด้วยไม่

อาศัยหลักเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องเช่ากับจำนอง จะเห็นได้ว่าทรัพย์สิทธิอื่นๆ คือ สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม และอาศัย นั้นเป็นเครื่องผูกมัดหาใช่เป็นค่าภาระติดพันไม่ กับทั้งมิใช่ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะภาระจำยอมแล้วย่อมเห็นได้ชัดจากความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๔๓๔ ซึ่งบัญญัติว่าให้นำมาตรา ๑๓๘๘ ถึง ๑๓๙๕ (เกี่ยวกับภาระจำยอม) และมาตรา ๑๓๙๗ ถึง ๑๔๐๐ (เกี่ยวกับภาระจำยอม) มาใช้บังคับถึงภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม

ระบบในเรื่องภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๒๙ ถึง ๑๔๓๔) นี้ ก็ดำเนินตามระบบเดียวกับในประมวลกฎหมายแพ่งสวิส (มาตรา ๗๒๓ ถึง ๗๙๒) และประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (มาตรา ๑๑๐๕ ถึง ๑๑๑๒)

---

[๒] มาตรา ๑๔๓๑ ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในนิติกรรมอันก่อให้เกิดภาระติดพันไซร้ ท่านว่าภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะโอนกันไม่ได้ แม้โดยทางมรดก

มาตรา ๑๔๓๒ ถ้าผู้รับประโยชน์ละเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญซึ่งระบุไว้ในนิติกรรมก่อตั้งภาระติดพันนั้นไซร้ ท่านว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกสิทธิของผู้รับประโยชน์เสียก็ได้

[๓] มาตรา ๑๔๒๙ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราวๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

[๔] มาตรา ๑๓๖๑ เจ้าของรวมคนหนึ่งๆ จะจำหน่ายส่วนของตน หรือจำนองหรือก่อให้เกิดภาระติดพันก็ได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๔๙๒

บันทึก
เรื่อง การขอจดทะเบียนนิติกรรมห้ามแบ่งแยกที่ดิน

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๘๑/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๙๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาของกรมที่ดิน ซึ่งข้อเท็จจริงมีว่า พระยาบริหารนิติธรรมได้ส่งร่างสัญญาห้ามแบ่งแยกที่ดินรวม ๓ แปลงมีกำหนด ๑๐ ปี ขอให้จดทะเบียนให้ปรากฏในหลังโฉนด ณ หอทะเบียนที่ดินจังหวัดพระนครและธนบุรี โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๖๓ และมาตรา ๑๗๔๘ แต่กรมที่ดินสงสัยว่านิติกรรมเช่นนี้จะเป็นนิติกรรมที่ตัดสิทธิของคู่สัญญาอันเป็นเพียงบุคคลสิทธิซึ่งไม่ต้องจดทะเบียน หรือจะเป็นนิติกรรมที่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องจดทะเบียนเพื่อความสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๒๙๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น จำเป็นต้องกระทำในเมื่อมีบทบัญญัติบังคับไว้ และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบังคับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรับจดทะเบียนการใดๆ อันมิได้มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องจดทะเบียนไว้ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนต่อเมื่อการใดมีกฎหมายบังคับไว้ว่าจะต้องจดทะเบียนเท่านั้น

๒. สำหรับกรณีเรื่องนี้ ปรากฏว่ามีผู้มาขอให้จดทะเบียนสัญญาระหว่างบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน มีข้อกำหนดห้ามมิให้มีการแบ่งแยกที่ดินที่เป็นเจ้าของรวมกันนั้น[๑]

---

[๑] ข้อ ๑ คู่สัญญาทุกฝ่ายยินยอมให้ที่ดินสามโฉนดที่กล่าวข้างต้นคงรวมเป็นพื้นที่ผืนเดียวกันต่อไปภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแบ่งแยกที่ดินออกเป็นส่วนสัดของตนหรือแบ่งออกแต่แห่งหนึ่งตอนใดเป็นอันขาด

ข้อ ๒ ภายในอายุแห่งสัญญานี้ คู่สัญญารับรองจะไม่ใช้สิทธิเรียกให้แบ่งทรัพย์สินรายนี้ และจะงดเว้นไม่ก่อหนี้หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ในทางอันจะเป็นเหตุเพื่อนำมาเรียกร้องให้แบ่งที่ดินรายนี้แต่อย่างหนึ่งอย่างใดเลย

ข้อ ๓ สัญญานี้ให้มีผลผูกพันผู้รับมรดกและผู้จัดการมรดกของคู่สัญญาทุกฝ่ายตลอดถึงผู้รับโอน ผู้รับช่วงสิทธิด้วย

ข้อ ๔ เมื่อครบกำหนดสิทธิตามสัญญานี้แล้ว คู่สัญญาอาจต่ออายุสัญญานี้อีกได้โดยให้สัญญานี้มีผลใช้ได้ต่อไปอีกสิบปีอีกระยะหนึ่ง

ปัญหาจึงมีว่าสัญญาเช่นว่านั้นถือว่าเป็นนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพยสิทธิในอสังหาริมทรัพย์อันต้องจดทะเบียนตามมาตรา ๑๒๙๙[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้เป็นนิติกรรมทำขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๓๖๓ และ ๑๗๔๘[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสัญญาเช่นว่านี้เป็นเรื่องผูกพันให้งดใช้สิทธิที่จะแบ่งทรัพย์สิน เป็นการผูกพันตัวบุคคลดังเห็นได้ชัดจากบทบัญญัติมาตราทั้งสองที่กล่าวแล้ว หาใช่ผูกพันตัวทรัพย์ไม่ จึงเป็นเพียงบุคคลสิทธิ ไม่ใช่ทรัพยสิทธิ แม้สัญญาจะพาดพิงถึงตัวทรัพย์บ้างเพียงเท่านี้จะถือว่าเป็นทรัพยสิทธิไม่ได้ ฉะนั้นกรณีตามเรื่องนี้จึงไม่ใช่กรณีที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนให้ได้

ฉะนั้น ถ้าจะยอมรับจดทะเบียนสิ่งซึ่งกฎหมายไม่บังคับไว้ว่าให้จดทะเบียนแล้วจะหวังให้คนภายนอกรู้ได้อย่างไรว่าเป็นเรื่องที่จะต้องไปตรวจทางทะเบียนหรือไม่

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๙๒

---

[๒] มาตรา ๑๒๙๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมหรืออสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๑๓๖๓ เจ้าของรวมคนหนึ่งๆ มีสิทธิเรียกให้แบ่งทรัพย์สินได้เว้นแต่จะมีนิติกรรมขัดอยู่ หรือถ้าวัตถุที่ประสงค์ที่เป็นเจ้าของรวมกันนั้นมีลักษณะเป็นการถาวร ก็เรียกให้แบ่งไม่ได้

สิทธิเรียกให้แบ่งทรัพย์สินนั้น ท่านว่าจะตัดโดยนิติกรรมเกินคราวละสิบปีไม่ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๗๔๘ ทายาทคนใดครอบครองทรัพย์มรดกซึ่งยังมิได้แบ่งกันทายาทคนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้แบ่งทรัพย์มรดกนั้นได้ แม้ว่าจะล่วงพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ แล้วก็ดีสิทธิที่จะเรียกให้แบ่งทรัพย์มรดกตามวรรคก่อน จะตัดโดยนิติกรรมเกินคราวละสิบปีไม่ได้

(คำแปล)

ความเห็นแย้งของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่หอทะเบียนที่ดินควรจะรับจดทะเบียนสัญญาห้ามแบ่งแยกที่ดิน ตามที่พระยาบริหารนิติธรรมเสนอโดยสลักหลังให้ปรากฏในโฉนด ข้าพเจ้ายังคิดเห็นอีกว่า ในการตีความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่แต่แสดงให้เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติห้ามการจดทะเบียนดังว่านั้นเท่านั้น แต่ถ้ามีสิ่งใดที่สมควรจะนำระบบเกี่ยวกับการจดทะเบียนต่อหอทะเบียนที่ดินมาใช้ ก็ควรจดทะเบียนแก่กรณีเช่นนั้นด้วย

ข้อโต้แย้งในทางกฎหมายของข้าพเจ้ามีดั่งต่อไปนี้

๑. ระบบการจดทะเบียนที่ดินได้นำมาใช้ในประเทศไทยโดยเลียนแบบที่เรียกว่าระบบทอเรนส์ (Torrens System) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในประเทศออสเตรเลียระบบนี้ได้พิจารณากันโดยทั่วๆ ไปแล้วว่า เป็นระบบที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งเพราะได้ยังความมั่นคงและความสะดวกอย่างมากมายให้แก่เจ้าของที่ดิน บุคคลภายนอกและแก่รัฐบาลในเมื่อมีความจำเป็นที่จะทราบ โดยปราศจากการโต้แย้งถึงฐานะอันแน่นอนของที่ดิน ตลอดจนกรรมสิทธิ์และทรัพยสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีอยู่อย่างไรบ้างการตรวจสอบทะเบียนที่ดินควรจะบอกให้รู้ถึงฐานะต่างๆ เหล่านั้นแก่ผู้รับมรดก ผู้ที่จะซื้อที่ดินนั้น หรือศาลยุติธรรมในเมื่อมีคดีเกิดขึ้น (และขอให้ระลึกในข้อที่ว่าบุคคลภายนอกมิใช่จะไต่ถามเจ้าพนักงานทะเบียน แต่ดูทะเบียน และไม่เป็นข้อสำคัญว่าบุคคลภายนอกนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงหรือไม่)

๒. โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจดทะเบียนที่ดินนี้เป็นประโยชน์แก่บุคคลภายนอก ถ้าหากว่ารายการที่จดทะเบียนนั้นสมบูรณ์และถูกต้อง บุคคลภายนอกที่ซื้อที่ดินเป็นต้น จะไม่ถูกหลอกลวงและรู้ไม่ถึงว่ามีสิทธิซ่อนเร้นอันใดอยู่ อันเป็นภาระแก่ที่ดินและทำให้เสื่อมค่าไป แต่ในการที่จะได้รับหลักประกันอันสมบูรณ์เช่นว่านั้น เป็นการจำเป็นที่จะต้องให้มีรายการเท่าที่จะสมบูรณ์ได้ ซึ่งที่จริงก็คือประวัติความเป็นมาของที่ดินผืนนั้นๆ เฉพาะอย่างยิ่งเท่าที่เกี่ยวกับสิทธิที่สำคัญๆ (เป็นต้นทรัพยสิทธิ)

๓. ในการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน ถ้ากรณีเป็นที่สงสัย (อย่างเช่นกรณีของพระยาบริหารนิติธรรม) ควรเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม และข้าพเจ้าคิดว่าเมื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตีความกรณีเช่นว่านั้นแล้ว ก็ไม่ควรลืมหลักการดั่งกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาควรจะพิจารณาว่า การที่จะกล่าวว่ากฎหมายมิได้บังคับให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนสิทธิเช่นว่านั้นเป็นการถูกต้องอย่างสมบูรณ์ที่ว่าสิทธิแบ่งแยกของเจ้าของรวม (ซึ่งเกิดจากมรดก) เรียกให้แบ่งทรัพย์สินนั้น อาจถูกห้ามโดยนิติกรรมได้ (มาตรา ๑๓๖๓ และ ๑๗๔๘ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ฉะนั้นร่างสัญญาซึ่งคู่สัญญาต่างตกลงที่จะไม่ได้แบ่งแยกทรัพย์สินเป็นเวลา ๑๐ ปีนั้น จึงเป็นอันสมบูรณ์ และไม่มีปัญหาอันใดในข้อนี้

๗. ปัญหามีอยู่เพียงว่า จะรับจดทะเบียนสัญญาเช่นว่านั้นหรือไม่

สัญญานั้นเป็นนิติกรรม กล่าวคือ (มาตรา ๑๑๒) “เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพื่อจะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับสิทธิ” สัญญาในกรณีพระยาบริหารนิติธรรมนี้เป็นนิติกรรมประเภทที่ขีดสัญญาประกาศไว้ข้างต้น คือเป็นสัญญาเปลี่ยนแปลงสิทธิ สิทธิอะไรเล่า ทรัพยสิทธิแห่งกรรมสิทธิ์อันเกี่ยวกับที่ดินตามปัญหาเรื่องนี้นั่นเอง เนื่องจากผลของนิติกรรมนั้นเอง กรรมสิทธิ์นั้นถูกตัดรอนซึ่งสิ่งสำคัญไป คือสิทธิที่จะโอนทรัพย์สินนั้นเมื่อใดก็ได้

๘. นิติกรรมระหว่างเจ้าของรวมตามปัญหาเรื่องนี้ เป็นการก่อให้เกิดบุคคลสิทธิ มีความเห็นคัดค้านว่าบุคคลสิทธิจดทะเบียนหาได้ไม่ก็จริงอยู่ แต่เมื่อนิติกรรมชนิดที่ว่านั้นมีผลอันสำคัญเกี่ยวแก่สภาพแห่งการเป็นอยู่ของทรัพยสิทธิ (กรรมสิทธิ์) และยังผลได้เสียแก่ทรัพยสิทธิของเจ้าของและสิทธิของบุคคลภายนอก ซึ่งในที่สุดจะได้มาซึ่งทรัพยสิทธินั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าการตีความกฎหมายที่ถูกต้องนั้น ควรจะต้องเป็นว่าได้จดทะเบียนนิติกรรมเช่นว่านั้นได้ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๑๒ (นิติกรรมเปลี่ยนแปลงสิทธิ) รวมกับมาตรา ๑๓๐๑ (จะต้องจดทะเบียนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทรัพยสิทธิ (ในกรณีนี้คือกรรมสิทธิ์) อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ บุคคลผู้สุจริตและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมปลอดภัย ถ้าหากว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่วิญญูชนที่จะตรวจสอบทะเบียน เป็นการชัดว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ปลอดภัยถ้าไม่จดทะเบียนสิทธิซึ่งกระทบกระเทือนอสังหาริมทรัพย์นั้นอย่างหนัก

๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๔๙๒

บันทึก

เรื่อง กระทรวงกลาโหมขอพระราชทานที่ดินเพื่อขยายโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๑๓๐/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๔๙๒ แจ้งว่ากระทรวงกลาโหมประสงค์จะขอพระราชทานที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้เป็นสิทธิของกองทัพบก สำหรับขยายโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า แต่กระทรวงการคลังชี้แจงว่า ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ บัญญัติไว้ว่า ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะจำหน่ายจ่ายโอนได้โดยมีพระบรมราชานุมัติเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อันมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จึงไม่มีทางที่จะพระราชทานที่ดินตามที่กระทรวงกลาโหมขอพระราชทานไปนั้นได้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งถามว่า ถ้าจะออกกฎหมายยกให้จะได้ไหม สำหรับเรื่องการโอนทรัพย์สินนี้ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ในเรื่องการโอนสิทธิกิจการโรงพยาบาลและสุขศาลาของเทศบาลต่างๆ ให้กระทรวงการสาธารณสุขจัดทำว่า การให้โอนสิทธิกิจการดังกล่าวนั้นโดยทางเทศบาลขัดข้องไม่ยอมโอนจะออกเป็นกฎหมายไม่ได้ เพราะเป็นกฎหมายทำนองริบทรัพย์ เป็นการขัดกับหลักการออกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ สำหรับเรื่องนี้ก็มีลักษณะทำนองเดียวกันน่าจะออกกฎหมายยกให้ไม่ได้ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อให้สิ้นข้อข้องใจจึงใคร่ขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้วขอเสนอความเห็น ดั่งต่อไปนี้

๑. กรณีเรื่องนี้ไม่เหมือนกับกรณีเรื่องโอนโรงพยาบาลและสุขศาลาของเทศบาลให้กระทรวงการสาธารณสุขจัดทำ กล่าวคือ ไม่ปรากฏว่าทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะขัดข้องไม่ยอมโอนให้หรือไม่ ข้อขัดข้องมีเพียงว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนเพื่อสาธารณประโยชน์อันได้มีกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

๒.เมื่อพิจารณาถึงบทกฎหมายอันว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าวแล้ว ปัญหาจึงมีเพียงว่า จะออกกฎหมายให้โอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามเรื่องนี้ให้แก่กระทรวงกลาโหมเพื่อขยายโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าทำได้ เพราะการตั้งโรงเรียนนายร้อยทหารบกสำหรับราชการทหารนี้ หาใช่เพื่อประโยชน์แก่เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะไม่ จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์

๓. อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ที่ดินตามเรื่องนี้ปรากฏว่าขณะนี้มีประชาชนเช่าอาศัยอยู่ จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าถ้าโอนได้แล้ว กระทรวงกลาโหมจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้ได้อย่างไร ผู้แทนกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการคลังรับจะไปดำเนินการปรึกษาพิจารณาต่อไป

จึงขอเสนอเพื่อทราบ

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๔๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๔๙๓

บันทึก
เรื่อง สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจี ขอโอนโฉนดที่ดิน

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๖๗๔๕/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๙๓ ส่งเรื่องสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจีขอให้โอนโฉนดที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๔๔๙ ริมถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งพระองค์ท่านได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจีได้รับเพียงผลประโยชน์จากที่ดินรายนี้ตลอดพระชนมายุ แล้วให้กลับคืนเป็นของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินต่อไป ปัจจุบันนี้ที่ดินรายนี้ได้ตกมาอยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงไม่มีทางจะโอนโฉนดที่ดินรายนี้ให้ได้ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อไปประกอบการพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ก็ปรากฏชัดอยู่แล้วว่าเป็นพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานที่ดินแปลงนี้ให้แก่สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจี ถ้าหากได้ทำการโอนโฉนดที่ดินเสียในขณะนั้น ที่ดินรายนี้ก็ตกเป็นของสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีตามพระราชประสงค์แล้ว ปัญหานี้ก็จะไม่เกิดมีขึ้นและถึงแม้ว่าจะมิได้ทำการโอนโฉนดกันเลยจนกระทั่งปัจจุบันนี้ สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีก็ทรงมีสิทธิที่จะขอให้โอนได้ดังที่ศาลฎีกาได้พิพากษาตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว (ฎีกาที่ ๓๒๓/๒๔๘๖ ม.จ.ไตรทิพเทพสุต เทวกุล โจทก์ พลอากาศตรี มุณี มหาสันทนะ เวชยันตรังสฤษฎ์ กับพวกจำเลย) แต่ในเรื่องนี้ปรากฏว่าต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตแล้ว สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีได้ขอให้โอนโฉนดที่ดินรายนี้ พระยาวรพงษ์พิพัฒน์ผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงวังในขณะนั้นได้เสนอความเห็นว่า การที่พระราชทานที่ดินรายนี้ไว้ก็โดยพระราชประสงค์ที่จะให้ทรงได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากที่ดินนั้นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่มีพระประสงค์จะโอนโฉนดนั้นก็ไม่มีความจำเป็นอย่างใดเลย และด้วยเหตุที่ทรงเป็นเจ้านายฝ่ายในอันนับเนื่องอยู่ในพระราชวงศ์ที่ทรงเกียรติศักดิ์สูงเช่นนี้ พระคลังข้างที่ก็เป็นธุระจัดการหาผลประโยชน์ถวายอยู่แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้พระราชทานพระราชหัตถเลขาไว้ว่า “เรื่องนี้ฉันเห็นว่าที่ดินเหล่านี้ ถ้าเป็นที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าได้ทรงซื้อขึ้นใหม่ เพื่อจะพระราชทานแก่สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ดังนั้นแล้ว ก็ควรจะโอนให้ได้ แต่เมื่อปรากฏว่าที่ดินเหล่านี้เป็นที่ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงซื้อไว้เพื่อให้เป็น

สมบัติของพระเจ้าแผ่นดินต่อๆ ไป ก็เห็นว่าไม่น่าจะยอมให้โอนโฉนด ควรให้สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ได้รับผลประโยชน์ตลอดชนมายุ แล้วให้กลับคืนเป็นของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสืบต่อไปจึงจะควร ดั่งนี้จะตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมากกว่า และเชื่อว่าจะตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าด้วย เพราะแต่เดิมเมื่อได้รับพระราชทานแล้วก็มิได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนโฉนด ให้เจ้าพระยาวรพงษ์ทูลสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ให้ทรงทราบตามนี้ด้วยเถิด" ข้อความในพระราชหัตถเลขานี้ แม้ในตอนต้นได้ใช้คำว่า "ไม่น่าจะยอมให้โอนโฉนด" ซึ่งอาจถือได้ว่าเพียงแต่พระราชทานความเห็นก็ดี แต่ตอนต่อไปมีความว่า "การให้สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ได้รับผลประโยชน์ตลอดชนมายุ แล้วให้กลับคืนเป็นของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสืบต่อไปจึงจะควรฯลฯ ให้เจ้าพระยาวรพงษ์ทูลสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ได้ทรงทราบตามนี้ด้วยเถิด" ซึ่งทำให้เห็นชัดว่า พระองค์ท่านได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยบังคับไว้เป็นเด็ดขาดให้เรียกพระราชทรัพย์คืน และคงพระราชทานให้เฉพาะแต่สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ตลอดชนมายุเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าในขณะที่พระราชทานหัตถเลขานี้ เป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชพระเจ้าแผ่นดินทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง พระบรมราชโองการที่มีต่อบุคคลทั่วไปย่อมใช้บังคับได้เสมือนหนึ่งกฎหมาย และย่อมเป็นที่สุด อนึ่งพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้ต้องนับว่าเห็นพระบรมราชวินิจฉัยในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิในทรัพย์ระหว่างพระราชมรดกและบุคคลผู้รับให้ย่อมมีผลดั่งคำพิพากษาของศาลอันเป็นที่สุด ซึ่งจะรื้อฟื้นขึ้นวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นอีกหาได้ไม่ จำต้องถือบังคับไปตามนั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การโอนโฉนดที่ดินแปลงหมายเลขโฉนดที่ ๔๔๙ ให้แก่สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจี ย่อมจะกระทำไม่ได้ แต่โดยที่พฤติการณ์ปรากฏว่าสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีได้รับพระราชทานที่ดินแปลงนี้ไว้แล้วแต่เดิม เมื่อมาต้องเสียสิทธิไปโดยมิใช่ความผิดของพระองค์ท่านแต่ประการใดดังนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่เสนอไว้ด้วยว่า ถ้าจะมีทางจัดในทางใดๆ เพื่อให้สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีได้รับชดใช้ตามควร ก็น่าที่จะกระทำเพื่อความชอบธรรมต่อไป

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๔๙๓

Additional opinion by the Legislative Adviser

The Legislative Adviser, having assisted the Sub-Committee No.1 in the examination of this case (request of Somdet Phra Nang Chao Intrasakdi Saji) begs to state that he has the same opinion as the Committee as far as the legal interpretation is concerned.

But in his opinion a special attention ought to be given to the intentions of the Parties.

From the facts of the case it appears that:

a) the intention of H.M. King Phra Mongkut Klaowas obviously to donate the piece of land to Somdet PhraNang Chao Intrasakdi Saji, and not merely to grant to hera kind of usufruct upon that land;

b) the intention of H.M. King Prajadipok, by which His examination of the case has certainly been dominated, as He says it Himself, by the desire to correspond as exactly as possible to the royal wishes of H.M. the King of the ๕th. Reign.

Now in the Report made to H.M. the King Prajadipok (dated 19 th. October 2469) there has been a fact which in law, in equity and in honesty is very serious. The reporter has said that in his opinion the land was donated “with His Majesty's intention that Somdet Phra Nang Chao Intrasakdi Saji Should reap the benefit of it”.

There is no doubt that a statement of that kind has had a great importance for H.M. King Prajadipok when he has given a decision which He wanted to correspond with the wish of His Predecessor. Then this statement or opinion has no basis or justification at all; there is nothing of that kind in the Descript of King Phra Mongkut Klao, which should be interpreted strictly and without addition.

A fact of that kind means that the elements given to H.M. King Prajadipok in order that He should take His decision were partly deceitful. In the countries where there is a procedure of “Revision of th Final Judgments” that fact would open the way to the revision of the decision of King Prajadipok even taken as a final judgment (as said correctly by the Committee). But we have no procedure of that kind in Thailand.

It is consequently true that in law the decision is without remedy. But, owing to the above circumstances, the Legislative Adviser is of opinion that the

suggestion made by the Committee to consider which reasonable satisfaction should be given to Somdet Phra Nang Chao Intrasakdi Saji means in fact not less than a moral duty for the competent authorities. Besides, they will certainly realize that a case of that importance, owing to the qualities of the persons and the value of the property, is one which is unavoidably subject to the commentaries of the general public : there would be a disastrous impression if it could be said that violations of equity of that kind, which might have occurred in the past, are a matter of indifference for the competent authorities of the present time.

October 2493

ความเห็นเพิ่มเติมของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย ผู้ซึ่งได้ช่วยกรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑ พิจารณาเรื่องนี้ (กรณีสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจีขอรับโฉนดที่ดิน) ขอชี้แจงว่า มีความเห็นเช่นเดียวกับกรรมการร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการตีความในข้อกฎหมาย

แต่มีความเห็นว่า ควรจะพิจารณาถึงเจตนาของคู่กรณีในเรื่องนี้เป็นพิเศษด้วย

ตามข้อเท็จจริงในเรื่องปรากฏว่า

ก) พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวปรากฏชัดว่าพระราชทานที่ดินแปลงนี้ให้แก่สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจี และมิใช่พระราชทานแต่เพียงสิทธิเก็บกินจากที่ดินนั้นเท่านั้น

ข) พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเข้าครอบงำในการทรงวินิจฉัยเรื่องนี้อย่างแน่นอนดังที่ได้มีพระราชกระแสรับสั่งไว้ก็คือว่าทรงมุ่งหมายที่จะให้ตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้

ในหนังสือที่ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๖๙) ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งซึ่งในทางกฎหมาย ในทางยุติธรรม และในทางซื่อสัตย์สุจริตแล้วนับเป็นข้อสำคัญมาก ผู้ทูลเกล้าฯ ถวายได้กล่าวว่าตามความเห็นของตน การพระราชทานที่ดินนี้ “ก็โดยพระราชประสงค์ที่จะให้ (สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจี) ทรงได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากที่ดินนั้น”

ข้อความที่กล่าวนี้มีความสำคัญเป็นอันมากสำหรับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยไม่ต้องสงสัย ในเมื่อพระองค์ได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์จะให้ตรงกับพระราชประสงค์ขององค์บุพการีแห่งพระองค์ ฉะนั้นข้อความหรือความเห็นดังกล่าวจึงปราศจากหลักฐานหรือความยุติธรรมทีเดียว ข้อความเช่นนี้หาได้มีปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ จึงควรที่จะตีความในพระราชหัตถเลขานั้นอย่างเคร่งครัดและปราศจากการเพิ่มเติมใดๆ

ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสาระสำคัญแห่งข้อความในหนังสือที่ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัยนั้นบางตอนเป็นการหลอกลวง ในประเทศต่างๆ ที่มีวิธีการ “พิจารณาพิพากษาใหม่ในคดีที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว” นั้น ข้อเท็จจริงนี้ย่อมจะเปิดช่องให้มีการพิจารณาพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสียใหม่ได้ ถึงแม้จะถือว่าเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว (ดั่งที่กรรมการร่างกฎหมายได้กล่าวไว้โดยถูกต้อง) ก็ตาม แต่ในประเทศไทยเราหาได้มีวิธีการเช่นว่านี้ไม่

โดยเหตุนี้จึงเป็นความจริงทีเดียวในข้อที่ว่า ตามกฎหมาย พระบรมราชวินิจฉัยนี้ไม่มีทางแก้ไขประการใดเลย แต่เนื่องจากพฤติการณ์ดั่งกล่าวข้างต้นที่ปรึกษาในการร่าง

กฎหมายมีความเห็นว่า ข้อที่กรรมการร่างกฎหมายแนะนำให้มีการพิจารณาให้สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิ์ศจีทรงได้รับชดใช้ตามสมควรนั้น อันที่จริงอย่างน้อยก็เป็นหน้าที่ทางศีลธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมจะตระหนักแน่อยู่ว่ากรณีที่มีความสำคัญดังว่านี้เกี่ยวด้วยบุคคลผู้สูงศักดิ์และราคาของทรัพย์สิน ย่อมเป็นเรื่องที่จะหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนเสียมิได้ กล่าวคืออาจจะก่อให้เกิดความรู้สึกอันเป็นภัยขึ้นได้ หากจะมีทางให้กล่าวได้ว่าการกระทำอันฝ่าฝืนต่อความยุติธรรมเช่นนี้ ซึ่งอาจได้เกิดมีขึ้นในอดีตนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ในปัจจุบันนี้ไม่เอาใจใส่ประการใดเลย

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๙๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘/๒๔๙๔

บันทึก
เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินตามคำสั่งศาล

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๖๐๐๕/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๙๔ ส่งปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมที่ดินได้หารือมาว่า เนื่องจากศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้พิพากษาคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้จดทะเบียนสิทธิอาศัยในที่ดินในคดีระหว่าง นายเชน นางเทศ เฉลยเวช โจทก์ นายน้อย จำเลย สิทธิอาศัยที่ดินนั้นเดิมมีบทบัญญัติอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ มาตรา ๑ และมาตรา ๒ เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วกฎหมายคงบัญญัติแต่เฉพาะสิทธิอาศัยในโรงเรือนอันเป็นทรัพยสิทธิตามมาตรา ๑๔๐๒ เท่านั้น ไม่มีบัญญัติถึงสิทธิอาศัยในที่ดินเลย เพราะฉะนั้น การอาศัยในที่ดินจะเป็นทรัพยสิทธิอันจะพึงจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อีกประการหนึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเรื่องที่ดิน ซึ่งได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ คือโดยการซื้อขาย ให้ปัน แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่าถือ จำนอง หรือไถ่ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียนตามข้อบังคับแล้ว จึงเป็นอันได้กระทำการนั้นโดยถูกต้องด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่าได้ให้อำนาจอย่างไรแก่กันเป็นอันขาด เว้นไว้แต่ในการเช่าถืออันมีกำหนดไม่เกิน ๓ ปี จึงไม่จำเป็นต้องแก้ทะเบียน” สิทธิอาศัยที่ดินจะเป็นทรัพยสิทธิอันพึงจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ได้เพียงใดหรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า สิทธิอาศัยที่ดินย่อมเป็นทรัพยสิทธิอยู่แล้วก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ครั้นเมื่อประกาศใช้ประมวลนั้น ก็ได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงทรัพย์สินประเภทที่เป็นทรัพยสิทธิในลักษณะต่างๆ แห่งบรรพ ๔ หลายลักษณะด้วยกัน แต่ก็หาได้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งกล่าวถึงสิทธิอาศัยที่ดินด้วยไม่ ในลักษณะว่าด้วย “อาศัย” ก็มีความหมายเฉพาะการอาศัยในโรงเรือนเท่านั้น เมื่อเช่นนี้จึงทำให้เกิดสงสัยขึ้นว่า สิทธิอาศัยที่ดินอันเป็นทรัพยสิทธิซึ่งอาจจดทะเบียนได้มาแต่เดิมนั้น ได้ถูกเพิกถอนไปเสียแล้วนับแต่วันประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรืออย่างไร ถ้าได้ถูกเพิกถอนไปเสียแล้วการรับจดทะเบียนตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๙ ก็ย่อมจะกระทำไปไม่ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า อันสิทธิอาศัยที่ดินนั้นได้มีมาแล้ว และได้ใช้กันติดต่อมาเป็นเวลาช้านาน ถ้าหากเป็นความประสงค์เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเพิกถอนสิทธิเช่นว่านี้ หรือจะไม่ยอมรับให้เป็นทรัพยสิทธิต่อไปภายหน้าก็น่าจะต้องมีบทบัญญัติแสดงไว้โดยชัดแจ้งเพื่อความประสงค์นั้น แต่ก็หาได้มีไม่ ตรงกันข้ามกลับมีความบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๙๘ ว่า “ทรัพยสิทธิทั้งหลายนั้น ท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทรัพยสิทธินั้นอาจมีได้ไม่เฉพาะเพียงที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่อาจมีได้ตามบทกฎหมายอื่น ซึ่งได้บังคับใช้อยู่แล้วหรือจะได้ตราขึ้นในภายหน้าก็ได้ด้วย ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๔ ลักษณะ ๕ ได้บัญญัติถึงสิทธิอาศัยแต่มิได้กล่าวถึงสิทธิอาศัยที่ดิน คงกล่าวเฉพาะสิทธิอาศัยในโรงเรือนอันเป็นเหตุให้เกิดความสงสัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ประสงค์จะให้สิทธิอาศัยที่ดินคงเป็นทรัพยสิทธิต่อไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าไม่น่าจะสงสัยเช่นนั้น เพราะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เอง ได้มีความบัญญัติไว้ในบรรพ ๔ ลักษณะ ๘ ว่าด้วย “การติดพันในอสังหาริมทรัพย์” ซึ่งนับเข้าเป็นทรัพยสิทธิชนิดหนึ่งเหมือนกัน ความในมาตรา ๑๔๒๙ ซึ่งอยู่ในลักษณะที่กล่าวนี้มีว่า “อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภารติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้” สิทธิอาศัยที่ดินก็เป็นสิทธิที่ผู้รับประโยชน์ได้ใช้และถือเอาประโยชน์จากที่ดินตามที่ระบุไว้อย่างหนึ่ง ฉะนั้น สิทธิอาศัยที่ดินจึงย่อมนับว่าอยู่ในประเภทภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๘ แห่งบรรพ ๔ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ถ้าจะคิดถึงข้อที่ว่า ถ้าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประสงค์จะให้คงไว้ซึ่งสิทธิอาศัยที่ดินเป็นทรัพยสิทธิชนิดหนึ่ง เหตุใดจึงมิได้นำมาบัญญัติไว้เป็นลักษณะใดลักษณะหนึ่งให้เป็นกิจจะลักษณะเหมือนเช่นที่ได้นำเอาสิทธิอาศัยในโรงเรือนมาบัญญัติไว้ในลักษณะ ๕ นั้นเล่าคำตอบก็มีว่า สิทธิอาศัยในโรงเรือนนั้นเป็นสิทธิซึ่งจำต้องบัญญัติบังคับการใช้สิทธิปลีกย่อยออกไปหลายประการแตกต่างไปจากทรัพยสิทธิชนิดอื่น เช่นจะต้องบังคับให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบผู้เช่าอันกล่าวไว้ในมาตรา ๕๕๒ ถึงมาตรา ๕๕๕ มาตรา ๕๕๘ มาตรา ๕๖๒ และมาตรา ๕๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมระหว่างผู้ให้อาศัยและผู้อาศัยเป็นต้น จึงต้องนำมาบัญญัติไว้เป็นลักษณะหนึ่งโดยเฉพาะ หาเหมือนกับสิทธิอาศัยที่ดินซึ่งเมื่อรวมอยู่ในจำพวกภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ดังที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะ ๘ ตามที่กล่าวมา ก็เป็นการเพียงพอแล้วนั้นไม่

อนึ่ง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้หารือด้วยว่า ตามสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่ความที่ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสั่งมาให้จดทะเบียนนั้น นอกจากจะให้คู่คดีฝ่ายหนึ่งอาศัยที่ดินได้แล้ว ยังมีความให้ผู้อาศัยเก็บผลไม้เพื่อบริโภคได้ด้วย สิทธิที่ให้แก่กันในประการหลังนี้จะพึงรับจดทะเบียนได้ด้วยหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสิทธิดังว่านี้น่าจะนับเป็นประโยชน์ซึ่งพึงถือเอาตามที่เขาจะตกลงกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒๙ แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่กล่าวมาข้างต้นได้อยู่ อย่างไรก็ดี พึงระลึกว่าสิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้รับประโยชน์จะพึงมีเพียงใด ตามที่จดทะเบียนไว้นั้น เป็นเรื่องระหว่างบุคคล เมื่อกรณีมีมูลฐานตามกฎหมายพอที่จะจดทะเบียนได้แล้ว ก็หาใช่เป็นกรณีที่ฝ่ายผู้รับจดจะวินิจฉัยเสียเองให้เป็นการเด็ดขาดไม่

อาศัยเหตุดังได้กล่าวแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การรับจดทะเบียนตามคำสั่งของศาลในเรื่องนี้ ควรจะดำเนินไปได้ตามคำสั่งนั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล
(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๔๙๔

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๘/๒๔๙๖

บันทึก
เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๑๐๒๙๘/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๔๙๖ ส่งเรื่องการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

กรณีปรากฏว่ามีปัญหาขัดแย้งในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ ระหว่างเทศบาลกับองค์การของรัฐ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทยและการท่าเรือแห่งประเทศไทยดังนี้ คือ

เทศบาลบางแห่งได้ประเมินเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่ทรัพย์สินขององค์การของรัฐดังกล่าว เฉพาะส่วนซึ่งได้นำไปใช้หาผลประโยชน์นอกเหนือจากกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ เช่น โรงโม่หินของการรถไฟฯ ที่โม่หินขายให้เอกชนด้วย อาคารร้านค้าของการรถไฟฯ ที่ให้เช่าเพื่อทำการค้า เป็นต้น แต่การรถไฟฯ และการท่าเรือฯ ไม่ยอมเสียภาษี โดยอ้างว่า องค์การทั้งสองได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา ๑๕ ยังบัญญัติให้การท่าเรือและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่สำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งและกรมรถไฟในกระทรวงคมนาคมด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ทรัพย์สินที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ นั้น ต้องเป็น “ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ” ส่วนทรัพย์สินขององค์การของรัฐที่นำไปใช้เพื่อหาประโยชน์ทางอื่นจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเทียบได้กับพระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๑๕๐ ซึ่งบัญญัติยกเว้นการเสียภาษีเงินบำรุงท้องที่แก่ทรัพย์สินของรัฐไว้ดังนี้

มาตรา ๑๕๐ ที่ดินดังต่อไปนี้ ให้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๑) .....

(๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

ฉะนั้น ปัญหาจึงอยู่ที่การตีความคำว่า “ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ” ตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าน่าจะต้องพิจารณาคำว่า “ใช้” และคำว่า “รัฐบาลหรือสาธารณะ” โดยเคร่งครัด กล่าวคือ

คำว่า “ใช้” ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะนั้น ไม่น่าจะหมายถึงการบริการอันจัดขึ้นโดยเอกเทศ เช่น การรถไฟดำเนินกิจการเกี่ยวแก่การค้าโดยจัดตั้งโรงแรมและแบ่งทรัพย์สินให้ผู้อื่นเช่าไปดำเนินการ เช่น ให้พ่อค้าผูกขาดโกดังสินค้าไปดำเนินการเอง การท่าเรือฯ ก็มีสถานที่สำหรับให้พ่อค้าเข้าไปเช่าทำการค้าและเช่าโกดังเก็บสินค้าด้วย และยังมีกิจการอื่นๆ ทำนองนี้อีก กิจการเหล่านี้ไม่ใช่รัฐบาลใช้โดยลำพัง แต่เป็นการรับใช้เอกชนเป็นส่วนสำคัญมากกว่า นอกจากนั้น ตามนัยกฎหมายจัดตั้งองค์การดังกล่าวเจ้าหน้าที่ขององค์การไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาลตามนัยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนด้วย

ประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การทั้งสองได้ระบุภาษีที่ได้รับยกเว้นไว้อย่างชัดแจ้ง คือ ให้ยกเว้นเฉพาะภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ภาษีอากรอย่างอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้จึงย่อมไม่ควรได้รับการยกเว้น เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่เทศบาลอันไม่รวมอยู่ในประมวลรัษฎากร (ดูพระราชบัญญัติการท่าเรือฯ มาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติการรถไฟฯ มาตรา ๑๙) อนึ่ง ถ้าถือว่าการดำเนินการขององค์การต่างๆ ดังกล่าวไม่ว่าในกิจการอย่างใดก็ไม่ต้องเสียภาษีอากร เพราะทรัพย์สินขององค์การเป็นของรัฐแล้ว ก็ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ได้รับการยกเว้นจากภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรอีก และประมวลรัษฎากรก็มิได้ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินของรัฐอยู่แล้ว ทั้งนี้ เป็นการตีความตามเหตุผลทั่วไปซึ่งกรณีนี้อาจมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรอย่างอื่นยอมยกเว้นภาษีอากรให้ก็ได้ แต่ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินมิได้มีเจตนารมณ์ไปเช่นนั้น

มีเหตุผลที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยและพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ บัญญัติให้องค์การทั้งสองได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่กฎหมายให้ไว้เมื่อเป็นหน่วยราชการ นั้นย่อมมุ่งหมายให้ได้รับสิทธิและหน้าที่เท่าที่กฎหมายเดิมให้ไว้ สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรมรถไฟเดิมได้เคยเสียภาษี ฉะนั้น หน้าที่นี้จึงควรตกเป็นของการรถไฟฯ ต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ดี การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ดี เป็นบุคคลในกฎหมายซึ่งจำจะต้องปฏิบัติการเสียภาษีเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วๆ ไป ทั้งนี้ เว้นไว้แต่จะได้มีบทกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีว่าได้มีบทกฎหมายยกเว้นมิให้การรถไฟแห่งประเทศไทยและการท่าเรือแห่งประเทศไทยต้องเสียภาษีที่เป็นปัญหากันมานี้หรือไม่ ความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยยกขึ้นอ้างว่าเป็นบทกฎหมายที่บัญญัติยกเว้นมิให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องเสียภาษีนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้แยกออกไปเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยงานในราชการของรัฐบาลแล้ว ก็

ย่อมจะกล่าวไม่ได้ว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลตามที่ได้บัญญัติยกเว้นไว้มิให้ต้องเสียภาษีตามมาตรานั้น และแม้ว่าในมาตรานั้นจะได้มีความยกเว้นตลอดไปถึงทรัพย์สิน ที่ใช้ในกิจการสาธารณะด้วย ทรัพย์สินที่เป็นปัญหาโต้เถียงกันในเรื่องนี้ก็ปรากฏว่าเป็นทรัพย์สินที่องค์การทั้งสองใช้ในการหาประโยชน์เป็นรายได้ให้แก่องค์การหาใช่ใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ไม่ ส่วนมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยพ.ศ.๒๔๙๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งบัญญัติมีความอย่างเดียวกันว่าให้การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่กรมรถไฟและสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกระทรวงคมนาคมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าความในมาตรานั้นๆ มีความหมายเพียงว่า อันใดที่เป็นสิทธิโดยมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่กรมรถไฟหรือสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ แล้ว สิทธิอันนั้นก็ย่อมจะโอนมายังการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการท่าเรือแห่งประเทศไทย แล้วแต่กรณี เช่นมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่กรมรถไฟในอันที่จะทำทางผ่านถนน แม่น้ำลำคลอง (ดูพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ มาตรา ๔๑) สิทธิอันนี้ก็ย่อมจะโอนมายังการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสิทธิที่จะทำทางผ่านถนน และแม่น้ำลำคลองได้เช่นเดียวกัน แต่การที่กรมรถไฟก็ดีสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ก็ดี ไม่ต้องเสียภาษีนั้น หากจะมีในกรณีใดก็หาใช่เป็น “สิทธิ” ไม่ กล่าวได้เพียงว่าไม่มี “หน้าที่” ต้องเสียภาษีเท่านั้น และเมื่อมิใช่เป็นสิทธิก็มิใช่เป็นสิ่งที่จะโอนมายังการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการท่าเรือแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๕ ที่อ้างมานั้น อย่างไรก็ดี สิ่งที่อาจโอนมายังการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการท่าเรือแห่งประเทศไทยตามกฎหมายที่กล่าวแล้วได้ อย่างน้อยสิ่งนั้นๆ จะต้องได้มีบทกฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่กรมรถไฟ หรือสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ แล้วแต่กรณี แต่การที่กรมรถไฟ หรือสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ไม่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ ก็โดยอาศัยหลักการที่ว่ารัฐบาลย่อมไม่เก็บภาษีตัวเองอันได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๒) มิให้เก็บภาษีจากทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลทั่วๆ ไปต่างหาก ฉะนั้น แม้จะถือว่าการไม่ต้องเสียภาษีเป็นสิทธิ สิทธิอันนั้นก็หาใช่สิทธิที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่กรมรถไฟ หรือสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ไม่ แต่บัญญัติให้ไว้สำหรับทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลทั่วๆ ไป ฉะนั้น มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ จึงมิใช่เป็นบทกฎหมายที่จะพึงยกขึ้นอ้างเพื่อการไม่ต้องเสียภาษีของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าองค์การทั้งสองแห่งนี้ มิได้รับความยกเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๙๖

เรื่องเสร็จที่ ๖๖/๒๔๙๗

บันทึก
เรื่อง ศาลสั่งโอนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนกลับให้เจ้าของที่ดิน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งเรื่องดังกล่าวข้างบนให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น โดยหนังสือที่ ๑๖๕/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๙๗ ความว่า กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การโอนที่ดินในกรณีนี้จะดำเนินการจดทะเบียนไปตามคำสั่งศาลแพ่งได้ทีเดียวหรือจะต้องดำเนินการตามความในตอนท้ายของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ ด้วย

กรณีปรากฏว่าศาลแพ่งได้มีหนังสือแจ้งมายังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดธนบุรีว่าความแพ่งระหว่างเจ้าของที่ดินตำบลบุคคโล อำเภอธนบุรี (บางกอกใหญ่) จังหวัดธนบุรีรวม ๑๔ โฉนด โจทก์ กระทรวงกลาโหม กับพวก จำเลย เรื่องเรียกคืนที่ดิน ศาลได้พิพากษาให้จำเลยคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้โจทก์ทุกสำนวน และให้จำเลยส่งโฉนดที่ได้ลงนามกระทรวงการคลังให้พนักงานที่ดินแก้ทะเบียนให้โจทก์ถือกรรมสิทธิ์ต่อไป และศาลแพ่งได้มีหนังสือยืนยันมาด้วยว่าความในตอนท้ายของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นบทบัญญัติถึงวิธีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พึงดำเนินการในการที่จะคืนที่ดินซึ่งได้เวนคืนมาแล้วให้แก่เจ้าของ แต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่ได้เกิดพิพาทกันยังศาล เมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาเด็ดขาดถึงที่สุดประการใด ก็ชอบที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าในการโอนที่ดินคืนเช่นนี้ ยังเป็นปัญหาในข้อกฎหมายอยู่ กล่าวคือการที่จะเรียกที่ดินคืนในลักษณะเช่นนี้ได้หรือไม่นั้นเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดิน ศาลเป็นผู้ชี้ขาดว่าเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิเรียกคืนได้หรือไม่ เมื่อศาลชี้ขาดว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกคืนได้แล้ว ต่อไปวิธีการส่งที่ดินว่าจะส่งคืนกันอย่างไร โดยอาการอย่างไร หรือจะต้องทำอย่างไร เพื่อส่งคืนให้เจ้าของที่ดินตามสิทธิของเขาที่ศาลชี้ขาดแล้วนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่ง ศาลเป็นแต่ผู้วินิจฉัยถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินเท่านั้น วิธีการส่งคืนเป็นทางปฏิบัติซึ่งมีกฎหมายบังคับอยู่แล้ว คือต้องดำเนินการตามความในตอนท้ายมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วประเด็นอันพึงพิจารณาในเรื่องนี้มีเพียงว่า เมื่อศาลได้พิพากษาให้คืนที่ดินแก่ผู้ถูกเวนคืน การที่จะโอนที่คืนให้จะต้องปฏิบัติด้วยวิธีการอย่างไร กรณีทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา

ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แล้วว่า แม้จะมีคำพิพากษาให้คืนก็จะต้องอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๔๗๗ กล่าวคือ จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (บันทึกเรื่อง ม.ร.ว.หญิง พันธ์ทิพย์บริพัตร ฟ้องเรียกที่ดินคืนซึ่งได้ส่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารพร้อมกับหนังสือที่ น.๗๘๑/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๙๕) เพราะเหตุว่าในขณะที่จะโอนอสังหาริมทรัพย์กลับคืนให้แก่เจ้าของเดิมนั้น อสังหาริมทรัพย์นั้นมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียแล้ว จึงต้องอยู่ภายในบังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕ ในการพิจารณาให้ความเห็นในครั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ขอยืนยันตามความเห็นเดิมดั่งกล่าวนั้น

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด สงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓/๒๔๙๗[๑]

เรื่อง

การประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่ยกเลิกแล้ว

ผู้ทำ

คณะที่ ๓

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ยกเลิกแล้วมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๑) คณะกรรมการเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย(ก่อนพระราชบัญญัติแม่บทฉบับใหม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) แล้ว แต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หลังพระราชบัญญัติแม่บทฉบับใหม่ออกมา (ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม) จึงใช้บังคับไม่ได้

แม้ขณะลงพระปรมาภิไธย ยังมิได้มีการยกเลิกกฎหมายแม่บท แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังหามีผลใช้บังคับไม่ ผลใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวระบุไว้ว่าต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายแม่บทที่อ้างถูกยกเลิกไปแล้วเท่ากับอ้างกฎหมายแม่บทที่ไม่มีแล้วย่อมใช้ไม่ได้ในตัว

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๒) พระมหากษัตริย์มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาในขอบเขตเพียงไร

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๒) อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ ทรงกระทำได้เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหาร และเมื่อไม่ขัดกับกฎหมายเท่านั้น หาทรงมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาที่มีผลในทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนไม่

พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวด้วยการเวนคืน เป็นเรื่องเกี่ยวกับนิติบัญญัติ เนื่องจากมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มอบอำนาจให้ตราพระ

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

ราชกฤษฎีกาอันเป็นการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจตราได้

การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องขึ้นเสียใหม่

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕/๒๔๙๗

บันทึก
เรื่อง การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนซึ่งออก ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่ยกเลิกแล้ว

ตามบันทึกของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๔๙๗ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางเขน และอำเภอมีนบุรี จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองปทุมธานี อำเภอคลองหลวง และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แต่ได้ประกาศใช้ภายหลังที่ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกาศใช้โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายปี ๒๔๗๗ แล้วเช่นนี้จะใช้ได้หรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นนี้ได้อ้างอาศัยอำนาจมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๔๗๗ และพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๖พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๔๙๗การณ์ปรากฏว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ได้ยกเลิกไปเสียก่อนโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗ นั้นแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ตราออกใช้โดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ย่อมใช้บังคับมิได้

จริงอยู่ในขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ยังมิได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม การลงพระปรมาภิไธยจึงเป็นการถูกต้อง แต่พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนี้ยังหามีผลใช้บังคับไม่ จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (ซึ่งระบุ

ไว้ในมาตรา ๒[๑] ของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้นเอง นอกจากนั้นสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะก็ยังมีความในมาตรา ๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ บังคับไว้อีกด้วยว่า ต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษา) และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วปรากฏว่ากฎหมายที่อ้างนั้น ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้น จึงเท่ากับอ้างพระราชบัญญัติแม่บทไม่มีแล้ว ก็ย่อมใช้ไม่ได้อยู่ในตัว

การที่อ้างว่าถึงแม้ไม่มีกฎหมาย พระมหากษัตริย์ก็ย่อมทรงพระราชอำนาจที่ตราพระราชกฤษฎีกาได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอำนาจเช่นว่านี้พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารเท่านั้นหาทรงมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาที่มีผลในทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรไม่ สำหรับพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มอบอำนาจให้ตราพระราชกฤษฎีกาอันเป็นการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องนี้ ก็ควรจะตราพระราชกฤษฎีกาเสียใหม่ โดยอ้างกฎหมายแม่บทที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เป็นการถูกต้องต่อไป

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๙๗

---

[๑] มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

[๒] มาตรา ๙ นอกจากนั้น ต้องโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาฉบับแท้จริงแห่งพระราชกฤษฎีกา.....

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙/๒๔๙๗

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการปลูกสร้างอาคารของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่อยู่ในเขตเทศบาล

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๖๐๒๓/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๔๙๗ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาว่า การปลูกสร้างสถานที่ทำการและบ้านพักพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือไม่นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติว่า นอกจากที่เกี่ยวแก่การรักษาแนวอาคารตามท้องถนนให้เป็นระเบียบระดับชั้นล่างของอาคาร ลักษณะสัมพันธ์ระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ทางเท้า ที่ว่างอื่นๆ หรืออาคารต่างเจ้าของแล้ว พระราชบัญญัตินี้มิให้บังคับแก่การก่อสร้างดังต่อไปนี้ (๑)...ฯลฯ.....(๒) อาคารของรัฐบาลซึ่งใช้เป็นที่ทำงานในราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ (๓).....ฯลฯ..... “ปัญหามีว่า สถานที่ทำการและบ้านพักพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ในความหมายของคำว่า อาคารของรัฐบาลซึ่งใช้เป็นที่ทำงานในราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์” อันถึงได้รับการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาของให้ระลึกว่า ความมุ่งหมายที่มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๖๔ ออกใช้ก็เพื่อที่จะให้แยกกิจการรถไฟออกไปจากราชการให้เป็นองค์การอิสระมีฐานเป็นพิเศษ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของธนาคารโลกในอันที่จะได้กู้เงินมาเพื่อการบูรณะกิจการรถไฟ จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ว่ากิจการของการรถไฟแห่งประเทศได้แยกออกไปต่างหากจากรัฐบาล ฉะนั้นกิจการหรือทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงหาใช่เป็นของรัฐบาลไม่

นอกจากนั้น การที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี เป็นการแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมิใช่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล เพราะถ้าหากว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ ซึ่งบัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ อยู่แล้ว หาจำเป็นที่จะต้องมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกดังกล่าวแล้วไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าสถานที่ทำการและบ้านพักของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยหาได้ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ (๒) ของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อันจะได้รับยกเว้นไม่

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๔๙๗

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พุทธศักราช ๒๔๙๗

---

๑. ตามมาตรา ๒๒ (๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งดำเนินการตามโครงการอาจได้มาหรือรับโอนซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ก็แต่โดยทำความตกลงกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือโดยการเวนคืนแต่ในกรณีเวนคืนนั้นให้ถือว่าพระราชบัญญัติใช้บังคับโครงการเป็นพระราชบัญญัติเวนคืน ทั้งนี้เป็นการที่ง่ายและไม่เปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันว่า ความประสงค์ของการผังเมืองนี้โดยตัวของมันเองก็เป็นส่วนหนึ่งรวมอยู่ในคำว่าประโยชน์สาธารณะ หรือความประสงค์อย่างอื่นของรัฐ อันปรากฏในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ.๒๔๙๗ แต่ต้องเข้าใจว่าอีกนัยหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องผูกพันเพื่อการดำเนินการ การบังคับ และค่าทดแทนโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดั่งปรากฏตามถ้อยคำที่ว่า ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

๒. การคุ้มครองและเคารพสิทธิของเอกชนนั้นเป็นหลักสำคัญที่สุดอันหนึ่งของนโยบายของประเทศประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกับนโยบายของประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหลายซึ่งสละสิทธินั้นให้เป็นประโยชน์แก่รัฐ

เพราะฉะนั้นมีข้อที่จะกล่าวอีก คือ

ก. อำนาจที่ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๒ (๓,๔,๕) โดยให้มีอำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน และไปดำเนินการก่อสร้างอาคารเท่าที่ได้รับอนุญาตนั้นน่าจะก่อให้เกิดการละเมิดกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งต้องมีการครอบครองโดยสงบ เว้นแต่จะได้กระทำไปโดยได้มีการตกลงหรือโดยได้มีการเวนคืนเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ในมาตรา ๒๒ ข้อ ๑ ซึ่งเกี่ยวกับเงื่อนไขอันสำคัญจึงมาก่อนอำนาจซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ ๓,๔,๕ ของมาตรานี้

ข. ในการบังคับใช้โครงการ (หมวด ๒) ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบอำนาจของตนให้บุคคลอื่นเช่น ธนาคาร บริษัทฯลฯ กฎหมายให้อำนาจเฉพาะแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้นที่จะบังคับใช้โครงการ เหตุผลก็คือตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรับผิดชอบของเขานั้นเป็นหลักประกันความยุติธรรม และการปฏิบัติการโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีความหมายอย่างมากต่อเอกชนผู้มีกรรมสิทธิ์

ค. ดูประหนึ่งว่าปัญหาเกี่ยวกับแหล่งคนจนอยู่ ไม่อาจมีขึ้นได้ เพราะโครงการน่าจะมีบทบัญญัติอย่างแน่นอนเกี่ยวกับแหล่งคนจน นั้นภายในเขตที่กำหนดและจัดเปลี่ยนให้เหมาะสมขึ้น มิฉะนั้นแล้วโครงการนั้นก็น่าจะถูกปฏิเสธ

ง. สำหรับปัญหาที่ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสร้างอาคารด้วยตนเองได้หรือไม่ในเมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ไม่มีเงินนั้น มาตรา ๒๒ (๕) ได้ตอบคำถามข้อนี้อยู่แล้วโดยการตีความดังที่

กล่าวมาแล้วข้างบนนี้ ข้อนี้ได้รับการยืนยันและเตือนให้ระลึกถึงโดยมาตรา ๒๒ (๕) นั่นเองในเมื่อกล่าวว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเกี่ยวกับที่ดินที่ได้มาตาม (๕) และ (๒) เท่านั้น ความที่ว่า หรือในทางอื่นๆ ซึ่งอยู่ตอนท้ายของ (๕) นั้นยากที่จะเข้าใจได้ แต่โดยแท้จริงแล้วอาจหมายความเพียงแต่การได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

จ. สำหรับการที่จะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นขายที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามโครงการแก่บุคคลอื่นนอกจากเจ้าของเดิม (แม้แต่เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้าดำเนินงานด้วยตนเองในที่ดินนั้น) หรือจำหน่ายที่ดินนั้นแก่เอกชนได้เพราะเกินความต้องการนั้น น่าจะเป็นการละเมิดหลักของการเวนคืนอันจะก่อให้เกิดการโต้แย้งอย่างมากมายจากนักกฎหมายและเจ้าของที่ดินอย่างแน่นอน จะต้องไม่ลืมว่าการเวนคืนในทุกๆ ประเทศนั้นจะเป็นการยุติธรรมก็แต่โดยมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์อันสูงของประชาคมหรือรัฐ ทั้งนี้จะเป็นการเสียหายต่อการยอมรับนับถือและการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนอย่างมากมายจึงจำต้องแสดงความประสงค์เหล่านี้ไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้น การปฏิบัติการเวนคืน (โดยมีเหตุผลอันสมควรเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ดั่งที่ได้ระบุไว้ตามความจำเป็นในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นเอง) และหลังจากนั้นการขายที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนจาก ก.และจำหน่ายให้แก่ ข.น่าจะไม่เหมาะสมอย่างยิ่งแก่การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน นอกจากนี้นโยบายอันนั้นย่อมก่อให้เกิดการทุจริตหรืออย่างไรก็ดีย่อมก่อให้เกิดความสงสัยในหมู่ประชาชนอย่างที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ามีการทุจริต

พ.บ.

๑๑ สิงหาคม ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๔๙๗

บันทึก
เรื่อง สิทธิที่จะถือที่ดินของมัสยิดและมูลนิธิ

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ที่ ๙๐๓๒/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๔๙๕ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยมีปัญหาในการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานที่ดินเกี่ยวกับการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า มัสยิดซึ่งได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และได้รับสภาพเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.๒๔๙๐ แล้ว จะมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงใด และมูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้ว จะมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงใด

กรมที่ดินซึ่งเป็นกรมเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินเห็นว่า มัสยิดและมูลนิธิซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้น จะถือที่ดินนอกขอบเขตวัตถุที่ประสงค์ซึ่งชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ กล่าวคือ มัสยิดไม่มีสิทธิที่จะถือที่ดิน ที่นา ที่สวนยางพารา ที่โรงสีข้าว ฯลฯ ได้เลย ความพิสดารปรากฏในบันทึกของกรมที่ดินที่ ๑๑๑๐/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๙๔ แต่กรมอัยการเห็นว่า สิทธิของมัสยิดอิสลามหรือมูลนิธิก็ดีที่จะขอให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น หาได้มีกฎหมายใดห้ามไว้ไม่ ตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลามก็มิได้บัญญัติจำกัดอำนาจไว้ให้มัสยิดอิสลามมีได้แต่เฉพาะที่เป็นที่ตั้งประกอบพิธีกรรมตามลัทธิศาสนาอิสลามเท่านั้น ดังนั้นมัสยิดอิสลามหรือมูลนิธิจึงมีสิทธิที่ขอได้ให้ได้มาซึ่งที่ดิน (คือที่นา ฯลฯ) ได้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จะตีความว่ามัสยิดและมูลนิธิซึ่งเป็นนิติบุคคลมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงใดนี้เป็นปัญหาใหม่และสำคัญมาก ควรจะได้พิจารณาโดยรอบคอบ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความและให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.๒๔๙๐ ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมวดที่ว่าด้วยนิติบุคคล มัสยิดที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิที่จะถือที่ดินได้เพียงใด มัสยิดดังกล่าวนี้จะถือที่ดินซึ่งเป็นที่นา ที่สวนยางพารา ที่โรงสีข้าวฯลฯ ได้หรือไม่

๒. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนที่ว่าด้วยมูลนิธิประกอบด้วยหมวดที่ว่าด้วยนิติบุคคล

(ก) มูลนิธิซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้ว และมีวัตถุประสงค์ดังนี้เก็บดอกผลจากการฝากไว้ในแบงก์หรือซื้อใบบอนด์ ส่งนักเรียนผู้สำเร็จวิชากฎหมายเป็นเนติบัณฑิตย์สยามแล้ว ไปศึกษาวิชากฎหมายเพิ่มเติมยังต่างประเทศ จะซื้อหรือรับให้ที่นา ที่สวนยางพารา ที่โรงสีข้าวฯลฯ ได้หรือไม่

(ข) วัตถุที่ประสงค์ของมูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้วแห่งหนึ่งมีว่า

๑. เพื่อทำนุบำรุงและบำเพ็ญการศาสนาอิสลาม

๒. เพื่อรับการอุทิศ (วะกั๊ฟ) ทานศาสนพลี (ซะกาต) และการบริจาคอื่นๆ

๓. เพื่อบำรุงการศึกษาและช่วยเหลือการกุศลสาธารณะ

วัตถุประสงค์ดั่งกล่าวนี้ โดยเฉพาะ ๒. จะเป็นการชอบด้วยมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้บังคับได้โดยชอบหรือไม่

(ค) การจัดหาผลประโยชน์ของมูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้วแห่งหนึ่ง มีปรากฏในตราสารจัดตั้งว่า

การจัดหาผลประโยชน์ของมูลนิธิ ให้กระทำโดยการจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ ที่มีหลักฐานมั่นคงและมีผลประโยชน์อันสมควร หรือประกอบการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งจะเกิดประโยชน์รายได้แก่มูลนิธิตามแต่คณะกรรมการจะมีมติเห็นชอบ และว่า

การจัดซื้อหรือการจัดขายอสังหาริมทรัพย์ของมูลนิธิ จะต้องมีมติเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นเอกฉันท์

ข้อกำหนดที่จะจัดหาผลประโยชน์ของมูลนิธิโดยการซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ (ซึ่งหมายความถึงที่ดินด้วย) นั้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยมูลนิธิ และใช้ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วในประเด็นที่ว่ามัสยิดและมูลนิธิซึ่งเป็นนิติบุคคลมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงใดนั้น มีความเห็นดั่งต่อไปนี้

ในเบื้องต้น เห็นว่าสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลทั้งหลายนั้น ไม่ว่าจะเป็นมัสยิด วัด บริษัท สมาคมหรือมูลนิธิก็ตาม ย่อมมีอยู่เฉพาะเท่าที่กฎหมายได้กำหนดให้ไว้ กฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องนี้ คือมาตรา ๖๙ ประกอบด้วยมาตรา ๗๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสรุปได้ว่านิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง (มาตรา ๖๙) และภายในบังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เพราะแก่บุคคลธรรมดา (มาตรา ๗๐)

ส่วนการก่อตั้งหรือมีนิติบุคคลขึ้น มาตรา ๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า นิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แสดงอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้ หรือโดยกฎหมายอื่นและในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเองมีบทบัญญัติกำหนดประเภทนิติบุคคลจำพวกต่างๆ (มาตรา ๗๒) และวิธีการก่อตั้งนิติบุคคลบางประเภทไว้ด้วย เช่น บริษัท สมาคม และมูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาล นิติบุคคลบางประเภท เช่น ทบวงการเมือง และวัดวาอารามมีมาตรา ๗๔ บัญญัติว่าให้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

สำหรับมัสยิดอิสลามนั้น เท่าที่ทราบกันทั่วไป ประกอบกับคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า แต่เดิมมาไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นวัดวาอาราม คงเป็นแต่สถานที่ซึ่งอิสลามมิกชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมตามลัทธิศาสนาอิสลาม อยู่ในความดูแลของอิหม่าม ซึ่งต่อมามีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๘ บัญญัติให้คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดวิธีดำเนินการอันเกี่ยวกับศาสนากิจของสุเหร่าหรือมัสยิดนี้ได้ ครั้นเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า ให้มัสยิดซึ่งได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วเป็นนิติบุคคล มีข้อควรสังเกตว่าพระราชบัญญัตินี้กำหนดวิธีก่อตั้งมัสยิดอิสลามให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยวิธีจดทะเบียนอันเป็นวิธีเดียวกับวิธีก่อตั้งบริษัท สมาคม และมูลนิธิดังที่ได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเอง แต่มีข้อแตกต่างกันที่สำคัญ คือในการก่อตั้ง บริษัท สมาคม และมูลนิธินั้น กฎหมายบังคับไว้ว่า จะต้องทำตราสารจัดตั้งหรือมีข้อบังคับไว้ และตราสารหรือข้อบังคับนั้นๆ ย่อมแสดงขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท สมาคม และมูลนิธิให้ปรากฏไว้ มิฉะนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมรับจดทะเบียนให้หรือให้อำนาจก็ได้ สำหรับมูลนิธินั้นยังมีบทบัญญัติพิเศษ ให้จัดตั้งขึ้นโดยนิติกรรม หรือพินัยกรรมได้ด้วยและจะเป็นนิติบุคคลก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจ ซึ่งในการให้อำนาจนั้น ย่อมสุดแล้วแต่อำเภอใจของรัฐบาล และจะบังคับให้มีเงื่อนไขใดๆ ตามแต่เห็นควรก็ได้ แต่ส่วนมัสยิดอิสลามนั้น ในการจดทะเบียน พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พุทธศักราช ๒๔๙๐ หาได้บังคับว่าต้องมีตราสารหรือข้อบังคับแสดงขอบวัตถุประสงค์ไว้ชัดแจ้งอย่างใดไม่คงมีแต่มาตรา ๔ อันเป็นบทนิยามว่า มัสยิดอิสลามนั้นคือสถานที่ซึ่งอิสลามมิกชนมีสิทธิใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมตามลัทธิอิสลามในวันศุกร์เป็นปกติ กับมีบทบัญญัติอีก ๒ - ๓ มาตรากำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินกิจการและจัดการทรัพย์สินของมัสยิดเท่านั้นนับว่ามัสยิดอิสลามเป็นนิติบุคคลขึ้นได้โดยกฎหมายพิเศษ

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บังคับให้มัสยิดอิสลามทุกแห่งมาจดทะเบียน เช่น บริษัท หรือสมาคม เป็นแต่ว่าถ้าไม่ขอจดทะเบียน ก็ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ข้อนี้พอเทียบได้กับมูลนิธิ ซึ่งตามมาตรา (๖) และมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้เพียงว่า ที่รัฐบาลให้อำนาจจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ส่วนปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปที่มีว่า มัสยิดอิสลามซึ่งได้มาจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.๒๔๙๐ จะมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุที่ประสงค์อย่างไรหรือเพียงใดนั้น อาศัยหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าโดยที่มัสยิดอิสลามเป็นนิติบุคคลได้โดยอาศัยกฎหมายพิเศษ สิทธิและหน้าที่ตลอดถึงขอบวัตถุที่ประสงค์จักต้องพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายพิเศษนั้นเอง ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีอีกว่าพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ได้บัญญัติถึงขอบวัตถุที่ประสงค์ของมัสยิดอิสลามไว้อย่างไรหรือไม่ ในข้อนี้เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาความในพระราชบัญญัตินี้ตลอดแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้หาได้มีบทกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่หรือขอบวัตถุที่ประสงค์ของมัสยิดอิสลามไว้แต่อย่างไรไม่ คงมีแต่บทนิยามในมาตรา ๔ ซึ่งอธิบายว่ามัสยิดอิสลามคืออะไรเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามาตรา ๔ นี้ไม่ใช่

เป็นบทกำหนดสิทธิและหน้าที่ หรือขอบวัตถุที่ประสงค์ของมัสยิดอิสลาม ฉะนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดินที่นำมาตรา ๔ มาเป็นหลักวินิจฉัยว่า การใช้สิทธิใดๆ ของมัสยิดอิสลาม รวมทั้งการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ในหรือนอกขอบวัตถุที่ประสงค์ และคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นต่อไปว่า ในพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลามไม่มีบทบัญญัติจำกัดขอบวัตถุที่ประสงค์เกี่ยวแก่การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้แต่อย่างใด กลับมีบทบัญญัติในทางตรงกันข้าม คือให้มัสยิดอิสลามมีทรัพย์สินไว้เพื่อหาผลประโยชน์บำรุงมัสยิดได้ และคำว่าทรัพย์สินในที่นี้ก็หมายความรวมทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์

เมื่อกฎหมายพิเศษซึ่งให้สิทธิก่อตั้งมัสยิดอิสลามเป็นนิติบุคคล ไม่มีบทบัญญัติพิเศษว่าด้วยสิทธิและหน้าที่และขอบวัตถุที่ประสงค์เช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ว่า มัสยิดอิสลามจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้หรือไม่ ประการใด ย่อมต้องวินิจฉัยตามหลักทั่วไปในมาตรา ๗๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นแต่ในสิ่งที่ตามสภาพไม่อาจจะทำได้ เช่นทำการสมรสและย่อมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินใดๆ ได้ไม่จำกัดเฉพาะแต่สถานที่อันเป็นที่ตั้งมัสยิดอิสลาม แต่การที่จะควรถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เพียงใดอย่างใด น่าจะต้องอยู่ในขอบข่ายแห่งจารีตประเพณีของลัทธิศาสนาอิสลาม และระเบียบแบบแผนที่มีอยู่

ส่วนปัญหาข้อที่ ๒ ที่ว่า เมื่อได้จดทะเบียนตั้งมัสยิดอิสลามใดเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลามแล้ว จะมีการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นอีก เพื่อเก็บผลประโยชน์บำรุงมัสยิดอิสลามนั้น จะเป็นการชอบตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มัสยิดอิสลามที่ตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม และมูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลโดยก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นบุคคลต่างหากจากกัน ไม่มีข้อความใดในพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลามที่ยกเลิก หรือจำกัดอำนาจรัฐบาลที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เห็นว่าเมื่อมูลนิธินั้นได้ตั้งขึ้นโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลโดยชอบแล้วก็ย่อมเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนสิทธิและหน้าที่และขอบวัตถุที่ประสงค์ของมูลนิธินั้น เมื่อไม่ได้กำหนดเงื่อนไขกำหนดจำกัดไว้ประการใดตามมาตรา ๘๖ ก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่บริบูรณ์ตามที่มีอยู่ในตราสารก่อตั้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุมัติ และย่อมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เช่นเดียวกันกับมัสยิดอิสลามที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม

สำหรับตัวอย่างวัตถุที่ประสงค์ของมูลนิธิที่กระทรวงมหาดไทยยกมาในข้อ ๒ ตามหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

(ก) มูลนิธิซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้ว และมีวัตถุประสงค์ เก็บดอกผลจากการฝากไว้ในแบงก์หรือซื้อใบบอนด์ ส่งนักเรียนผู้สำเร็จวิชากฎหมายเป็นเนติบัณฑิตสยามแล้วไปศึกษาวิชากฎหมายเพิ่มเติมยังต่างประเทศ จะซื้อหรือรับให้ที่นา ที่สวนยางพารา ที่โรงสีข้าวไม่ได้ เป็นการนอกขอบวัตถุที่ประสงค์ เพราะดอกผลที่จะพึงเก็บนั้นเฉพาะจากการฝากไว้ใน

แบงก์หรือซื้อใบบอนด์เท่านั้น อันเป็นการวางข้อกำหนดระมัดระวังของผู้ก่อตั้งมูลนิธินั้นประการหนึ่ง

(ข) วัตถุที่ประสงค์ดังกล่าวใน ๒ เป็นการชอบด้วยมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และใช้บังคับได้โดยชอบ เพราะการรับการอุทิศทางศาสนพลีและการบริจาคก็เพื่อทะนุบำรุงการศาสนาและมิได้ค้ากำไร

(ค) สำหรับข้อนี้ มิอาจให้ความเห็นได้ เพราะข้อความที่ปรากฏไม่แจ้งถึงวัตถุที่ประสงค์ คงมีแต่วิธีการจัดหาผลประโยชน์ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าวิธีการจัดหาผลประโยชน์นั้นหากเป็นการกระทำเพื่อผลตามวัตถุประสงค์และมิได้มุ่งหมายค้ากำไรแล้วก็ย่อมชอบด้วยกฎหมาย อาทิมูลนิธิมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาแบบใหม่ กำหนดวิธีการจัดหาผลประโยชน์คือจัดตั้งโรงเรียนสอนแบบใหม่ เก็บค่าสอน มีการจ่ายเงินเดือนครูและลูกจ้าง เงินที่เหลือจากการจ่ายส่งเข้าบำรุงมูลนิธิไม่ได้ตกเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ เช่นนี้ย่อมชอบด้วยกฎหมาย เพราะอยู่ในขอบวัตถุที่ประสงค์ภายในกรอบแห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา ๘๑ และมิได้หมายค้ากำไร หรืออีกอย่างหนึ่งมูลนิธิเพื่อทะนุบำรุงการพระศาสนา มีวิธีจัดหาผลประโยชน์โดยจัดซื้อ รับให้ที่ดิน เพื่อเก็บดอกผลบำรุงมูลนิธิหรือให้กู้ยืม รับจำนอง เพื่อเก็บดอกผลบำรุงมูลนิธิ เช่นนี้ก็ชอบด้วยกฎหมาย เพราะอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์และมิได้หมายค้ากำไร สำหรับเหตุผลย่อมเห็นได้ว่าถ้ามูลนิธิอันมีวัตถุที่ประสงค์ดั่งกล่าวจัดการหาผลประโยชน์ในลักษณะนี้มิได้ ก็จะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์นั้นได้อย่างไร ส่วนเงินที่ได้จากค่าเล่าเรียนเหลือจ่ายในตัวอย่างแรกและค่าเช่าที่ดิน ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยจำนองในตัวอย่างหลัง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าโดยลักษณะที่แท้จริงมิใช่กำไร หากแต่เป็นดอกผลอันพึงใช้เพื่อบำเพ็ญทาน การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่นๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๘๑ การหากำไรที่ต้องห้ามนั้นน่าจะหมายถึงการหากำไรมาแบ่งปันกันเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๒/๒๔๙๗[๑]

เรื่อง

บันทึกเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พุทธศักราช ๒๔๙๗

ผู้ทำ

(ที่ปรึกษากฎหมาย)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องผูกพันเพื่อดำเนินการ การบังคับ และค่าทดแทนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนฯพุทธศักราช ๒๔๙๗ หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องผูกพันเพื่อการดำเนินการ การบังคับและค่าทดแทนโดยพระราชบัญญัติเวนคืน พุทธศักราช ๒๔๙๗ ตามมาตรา ๒๒ (๑)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๒) เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนและดำเนินการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๒ (๓ , ๔๕) ได้เมื่อใด

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๒) เมื่อได้มีการตกลงหรือเวนคืนเสียก่อนตามมาตรา ๒๒ (๑)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๓) เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นสร้างอาคารได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๓) ในการใช้บังคับโครงการ (หมวด ๒) ไม่มีบทให้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้กฎหมายให้อำนาจเพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้นที่จะบังคับใช้โครงการ (มาตรา ๒๒ (๕))

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๔) การให้พนักงานท้องถิ่นขายที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนแก่บุคคลอื่นนอกจากเจ้าของเดิม เพราะเกินความต้องการจะกระทำได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

๔) เห็นว่าเป็นการละเมิดหลักของการเวนคืนที่ยกเว้นกรรมสิทธิ์เอกชนโดยอาศัยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาคมหรือรัฐ ฉะนั้นการปฏิบัติการเวนคืนและหลังจากนั้นการขายที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนให้แก่บุคคลอื่นนอกจากเจ้าของเดิม ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งแก่การคุ้มครองสิทธิของเอกชนและอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๔๙๗

บันทึก

เรื่อง การขยายตรอกและซอยต่าง ๆ ตามถนนสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ

ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๑๔๓๓๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะขยายตรอกและซอยต่างๆ ตามถนนสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๔๙๕ แล้วจะทำการดาดยางและเรียกเงินค่าทำถนน แต่มีปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามมาตรา ๒๓ คำว่า “การสร้างถนนขึ้นใหม่” นั้น หมายความว่า ที่ๆ ยังไม่มีถนนแล้วตัดถนนขึ้นใหม่ หรือที่ๆ มีถนนอยู่แล้วแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือสร้างผิวถนนใหม่เรียกว่า เป็นการสร้างถนนใหม่หรือไม่ และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยความหมายคำว่า “การสร้างถนนขึ้นใหม่” ว่า

๑. ที่ที่ยังไม่มีถนนแล้วตัดถนนให้มีขึ้น

๒. ที่ที่มีถนนอยู่แล้ว แต่จัดทำผิวถนนหรือสร้างผิวถนนให้ดีขึ้น

๓. งานเกี่ยวกับถนน เช่น รางระบายน้ำ สะพาน อุโมงค์ลอดแม่น้ำทั้ง ๓ ประการดังกล่าวนี้ จะเป็นการสร้างถนนขึ้นใหม่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

คำว่า การสร้างถนนขึ้นใหม่ ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๔๙๕ นั้น ถ้อยคำนั้นเองแสดงเจตนาชัดเจนว่าให้หมายถึงการสร้างถนนขึ้นใหม่ในที่ซึ่งยังไม่เคยมีการสร้างถนนมาก่อนเลย ส่วนในที่ๆ มีถนนอยู่แล้ว แต่ทางราชการประสงค์จะทำให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายถนน จัดทำผิวถนน หรือสร้างผิวถนนให้ดีขึ้น หรือทำทางระบายน้ำนั้น ไม่ใช่เป็นการสร้างถนนขึ้นใหม่ตามที่บัญญัติไว้ เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยอ้างมานั้น เฉพาะตัวอย่างข้อ ๑ เท่านั้นที่ถือว่าเป็นการสร้างถนนขึ้นใหม่ตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๔๙๕ ส่วนตัวอย่างในข้อ ๒ และข้อ ๓ หาใช่เป็นการสร้างถนนขึ้นใหม่ตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๙๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๔๙๙

บันทึก
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๖๒๘๔/๒๔๙๘ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๙๘ และที่ ๖๖๙๘/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๔๙๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมและกระทรวงเกษตรได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อเท็จจริงมีดังต่อไปนี้

(ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม ปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวงแผ่นดิน มีข้อความทำนองเดียวกันว่าตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ตามแบบ ส.ค.๑ ภายในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘ และแจ้งการมีสิทธิในที่ดินเกินข้อกำหนดตามแบบ จ.ส.๑ ภายในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๔๙๘ แต่การรถไฟฯ และกรมทางหลวงแผ่นดินเห็นว่า ที่ดินของการรถไฟฯ มีอยู่ตลอดทั้งสองข้างทางที่มีรางรถไฟ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินก็มีอยู่ตลอดตามแนวทางหลวงแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร ถ้าจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินและแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เป็นการยุ่งยากที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามแบบและครบถ้วนตามกฎหมายได้ จึงขอให้กระทรวงคมนาคมเสนอข้อขัดข้องต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาผ่อนผันยกเว้นที่ดินของการรถไฟฯ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินและการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นทบวงการเมือง และที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงเกษตร ปรากฏว่ากรมชลประทานมีที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นจำนวนมากอยู่ในท้องที่อำเภอและจังหวัดต่างๆ กัน ถ้าจะต้องแจ้งการครอบครองต่ออำเภอท้องที่เป็นรายแปลง ย่อมเป็นการยุ่งยาก ทั้งต้องเสียเวลานาน เพราะที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินติดต่อกันเป็นแนวคลองและคันกั้นน้ำ ซึ่งแต่ละแห่งมีความยาวตลอด

แนวเป็นระยะหลายสิบกิโลเมตร หากจะผ่อนผันให้กรมชลประทานส่งแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวส่งแจ้งต่ออำเภอท้องที่ๆ ที่ดินตั้งอยู่ ก็จะเป็นการสะดวกและรวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ดี กรมชลประทานเห็นว่าที่ดินเหล่านี้กรมชลประทานได้ซื้อมาในนามของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น และเมื่อได้เอกสารต่างๆ มาครบถ้วนแล้วก็ได้ส่งให้กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามระเบียบทุกราย และที่ดินเหล่านี้ก็ได้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประเทศชาติทั้งหมด เช่น ขุดคลองทำคันกั้นน้ำ และสร้างบ้านพักของทางราชการ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ไม่น่าจะนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ และถ้าหากจะนำมาใช้บังคับก็ควรจะให้กระทรวงการคลัง (กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์) เป็นผู้แจ้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นฝ่ายข้างมากดังต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องการแจ้งเกี่ยวกับที่ดินในกรณีที่หารือมามี ๒ ข้อ คือ

(๑) จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่

(๒) จะต้องแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

ปัญหาข้อแรก

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การแจ้งการครอบครองนั้น จะต้องแจ้งเฉพาะในกรณีที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว หาจำต้องแจ้งไม่ ดังนั้น ปัญหาเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดินในกรณีที่หารือมาจึงเป็นปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น

เรื่องการแจ้งการครอบครองนี้ มาตรา ๕ วรรค ๒ ได้บัญญัติไว้อีกว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯลฯ” ดังนี้จึงเห็นได้ว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะมีได้เฉพาะเมื่อที่ดินนั้นอยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครองเท่านั้น โดยนัยกลับกัน ถ้าอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวหามีไม่แล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครอง เมื่อ

เช่นนี้ประเด็นที่จะต้องพิจารณาสำหรับที่ดินในกรณีที่หารือมาจึงอยู่ที่ว่าอำนาจจัดที่ดินเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอยู่หรือไม่

เมื่อพิเคราะห์ดูบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับอำนาจจัดที่ดินเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีฯลฯ” และมาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ฯลฯ” ก็จะเห็นได้ชัดว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้ามีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้วอธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐) ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของสองมาตราที่กล่าวนี้ ก็ได้เคยมีปัญหาส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า อำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาให้ความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างบน (ดูสำเนาแนบท้ายบันทึกนี้) ผลจึงเป็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นว่านี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน หรือการจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งก็เท่ากับว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดินหามีไม่

สำหรับที่ดินในกรณีที่หารือมา กล่าวคือที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทาน ก็ต้องพิจารณาดูว่าที่ดินเหล่านี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของรัฐอันอยู่ในลักษณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯลฯ (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงฯลฯ” ดังนี้ จะเห็นได้ชัดว่าที่ดินในกรณีที่หารือมามีลักษณะเป็นทางน้ำ ทางหลวง อยู่แล้ว หรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) หวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ คือเพื่อประโยชน์ในการรถไฟบ้าง เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวงบ้าง และเพื่อประโยชน์ในการชลประทานบ้าง เพราะฉะนั้นที่ดินเหล่านี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สิน

ของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐโดยปราศจากปัญหา อีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสำหรับที่ดินเหล่านี้ ก็มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดวางการรถไฟและทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินของกรมชลประทานเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง และในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณ ประโยชน์ต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้เมื่อที่ดินเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐและมีบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวงแผ่นดิน และกรมชลประทาน ซึ่งเป็นนิติบุคคล) มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอำนาจจัดที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินและที่ดินของกรมชลประทานตามประมวลกฎหมายที่ดินหามีไม่ และเพราะเหตุนี้ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ปัญหาข้อที่สอง

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า บุคคลใดมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔[๑] ต้อง (๑) แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ว่าตนมีสิทธิในที่ดินประเภทใด เท่าใด ภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาฯลฯ และมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓๔ มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และแก่ที่ดินดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐและสหกรณ์ฯลฯ ดังนี้จึงเห็นได้ว่าการมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ จะต้องแจ้งตามมาตรา ๓๘ แต่ทั้งนี้มีข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา ๓๖ กล่าวคือ การมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ นั้น ไม่กระทบกระเทือนหรืออีกนัยหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดิน อยู่แล้วก่อนวันที่ประมวล

---

[๑] มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

"นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน ๕๐ ไร่

(๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๓) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๕ ไร่

(๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน ๕ ไร่

ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้"

กฎหมายที่ดินใช้บังคับ และแก่ที่ดินของทบวงการเมือง หรือองค์การของรัฐฯลฯ ทั้งนี้ก็หมายความว่า มาตรา ๓๖ เป็นข้อยกเว้นที่มิให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับนั่นเอง ผลจึงเป็นว่าเมื่อมาตรา ๓๔ ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่กรณีใดแล้ว มาตรา ๓๘ ที่ให้แจ้งการมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ ก็ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่กรณีนั้นด้วย

สำหรับที่ดินในกรณีที่หารือมา ปรากฏว่ากรมทางหลวงแผ่นดินและกรมชลประทานเป็นทบวงการเมืองตามความในมาตรา ๗๓[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น แม้พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้จะมิได้ระบุว่าเป็นองค์การของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากเดิมเป็นกรมรถไฟซึ่งเป็นทบวงการเมือง แล้วยุบจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศ มีสภาพเป็นนิติบุคคล รับโอนกิจการของกรมรถไฟมาดำเนินการต่อไป กับทั้งได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งปรากฏตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ น.ว.๒๒๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๙๗ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” ซึ่งมีความว่า “ที่ใดอ้างถึง “องค์การของรัฐบาล” หรือ “องค์การรัฐบาล” หรือ “องค์การของรัฐ” แล้วให้หมายความถึงองค์การที่ได้ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และให้หมายความรวมตลอดถึงองค์การที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยฯลฯ ด้วย”(ดูสำเนาท้ายบันทึกนี้) จึงแสดงให้เห็นชัดว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น มีสภาพเป็นองค์การของรัฐบาล หรือองค์การของรัฐโดยปราศจากปัญหา

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐ และกรมทางหลวงแผ่นดินและกรมชลประทานเป็นทบวงการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทาน ก็ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๖ ที่มิให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับ และด้วยเหตุนี้ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๔๙๙

---

[๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า
“ทบวงการเมืองนั้น คือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และประชาบาลทั้งหลาย”

บันทึก
เรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยหนังสือที่ ๑๐๗๘/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๙๘ และความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องเดียวกันโดยหนังสือที่ ๓๔๑๑/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๔๙๘ กับได้แจ้งความเห็นของนายสะอาด จันทร์ผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีโดยหนังสือที่ ๒๔๗๒/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๙๘ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ปัญหาที่ให้พิจารณามีว่า อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้นเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ได้ และได้อ้างเจตนาของผู้ร่างประมวลกฎหมายนั้น และของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ประสงค์ที่จะใช้กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แต่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่า อาศัยมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๙๖ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ยังคงมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี ..... และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดการผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ ถ้อยคำสำคัญอันพึงพิจารณาในบทบัญญัติ ๒ มาตรานี้ ก็คือคำว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในมาตรา ๘ กับคำว่า ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคล

ใดมีสิทธิครอบครอง ในมาตรา ๑๐ ซึ่งถ้อยคำดั่งกล่าวนี้ก็มีข้อความชัดแจ้งอยู่แล้ว กล่าวคือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และถ้าที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งมีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้ว อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐)

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็มีว่าที่ดินตามกรณีที่หารือมานี้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือเปล่า

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๙๖ ก็ปรากฏว่าได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน แผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากรหรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน..... คำว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้นย่อมมีความหมายรวมถึงที่ดินของรัฐตามที่หารือมานี้ด้วยโดยไม่มีปัญหาประการใดเลย และเมื่อได้พิจารณาคำว่าอำนาจและหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้แล้วก็ย่อมเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐตามความหมายในมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและย่อมหมายความว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๙๖ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามความหมายในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดั่งกล่าว ในการพิจารณาปัญหาตามที่ถามมาตามตัวบทกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่หารือมานี้ อีกนัยหนึ่งหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๙๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๔๙๙

บันทึก
เรื่อง การใช้ที่ดินราชพัสดุเป็นท่าเทียบเรือประมง

หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๕๘๗๘/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๙๙ ส่งเรื่องดั่งกล่าวข้างบนให้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

กรณีปรากฏว่ากระทรวงเกษตรเสนอขออนุมัติให้องค์การสะพานปลาใช้ที่ดินราชพัสดุระหว่างท่าเรือเทศบาลกับที่ตั้งสถานีตำรวจน้ำ ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรปราการ เพื่อจัดทำเป็นท่าเทียบเรือประมง และว่าที่ดินแห่งนี้เป็นที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อทำถนนในจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๖ และเป็นที่ว่างซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้องค์การสะพานปลาใช้ที่ดินแปลงนี้ได้ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ขัดข้อง แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินราชพัสดุรายนี้ได้ตกอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดทำเป็นที่ว่างตามกฎหมายโดยเจตนาของกระทรวงมหาดไทยได้ระบุว่าจะทำเป็นสวนสาธารณะ ฉะนั้น ตามที่กระทรวงมหาดไทยว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้องค์การสะพานปลาใช้ที่ดินดั่งกล่าวได้ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ขัดข้อง นับว่าเป็นการปฏิบัติผิดต่อกฎหมาย

ข้าพเจ้าพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

พระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อทำถนนในจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๓ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ที่ดินที่จัดซื้อนั้นทำที่ว่างด้วย ที่ดินตามปัญหาที่จะหารือมานี้ก็รวมอยู่ในที่ดินที่เป็นที่ว่างดังกล่าว และกระทรวงมหาดไทยตกลงจะทำเป็นสวนสาธารณะ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าที่ดินรายนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีปัญหาประการใด อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวนี้ตามมาตรา ๘[๑] วรรค ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมตกอยู่แก่อธิบดีกรมที่ดินหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้แต่อำนาจดูแลรักษานี้หารวมถึงอำนาจที่จะเอาไปใช้เป็นท่าเทียบเรือประมงตามที่หารือมานี้ด้วยไม่ ฉะนั้น จึงเห็นว่าตามปัญหาที่หารือมานี้ ถ้ากระทรวงเกษตรจะต้องการให้องค์การสะพานปลาใช้ที่ดินดั่งกล่าวทำเป็นท่าเทียบเรือประมงก็อาจทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ

---

[๑] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดั่งว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินตามมาตรา ๘[๒] วรรค ๒ แล้วตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่องค์การสะพานปลา ตามมาตรา ๘[๓] วรรค ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๙๙

---

[๒] ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

[๓] บรรดาที่ดินดั่งกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๐/๒๔๙๙

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๕๔๓๕/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๙๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้หารือมาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดินบางประการ

กรณีที่หารือมีดังต่อไปนี้

(๑) จังหวัดเพชรบุรีหารือมาว่า นางออม ตาละลักษณ์ ได้มาขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการได้มาซึ่งที่ดินโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามสำนวนและคำสั่งของศาลจังหวัดเพชรบุรี (พ.ศ.๒๔๙๙) ว่าผู้ขอได้ซื้อที่ดินแปลงนี้ไว้เมื่อ พ.ศ.๒๔๘๓ และผู้ขายได้มอบที่ดินให้ครอบครองทำกินตลอดมา จังหวัดเห็นว่าผู้ขอควรจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อประมาณพ.ศ.๒๔๙๓ แต่ผู้ขอมิได้แจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิไว้ตามมาตรา ๓๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ขอได้แจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิสำหรับที่ดินแปลงอื่นไว้แล้วประมาณ ๗๔ ไร่-งาน ๓๖ ตารางวา จะควรจดทะเบียนให้ผู้ขอได้หรือไม่

(๒) จังหวัดปราจีนบุรีหารือว่า นายป้อง คำแทน ได้มาขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการได้มาซึ่งที่ดินโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕๙ ไร่ ๒ งาน ๓๒ ตารางวา ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามคำสั่งของศาลจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.๒๔๙๙ ว่าผู้ขอได้ซื้อที่ดินนี้ไว้เมื่อประมาณ ๒๐ ปี มาแล้ว โดยมิได้จดทะเบียนการโอน แต่ได้ครอบครองเป็นเจ้าของตลอดมา ผู้ขอมีที่ดินอยู่แล้วประมาณ ๑๕๐ ไร่ เกินกว่าสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะควรจดทะเบียนให้ผู้ขอได้หรือไม่

(๓) จังหวัดสมุทรปราการได้ส่งสำนวนการสอบสวนเรื่อง นางกิมกี่ แซ่ซิ้ม สัญชาติจีน ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินโฉนดที่ ๑๕๔ อำเภอเมืองสมุทรปราการ เนื้อที่ ๓๓ ไร่ ๒ งาน ๒๔ ตารางวา ซึ่งเป็นมรดกของนายซุ่นอี่ แซ่ซิ้ม สัญชาติจีนสามีผู้วายชนม์เมื่อประมาณ ๑๐ ปีมาแล้ว ที่ดินแปลงนี้ปรากฏว่าสามีได้ขอให้จดทะเบียนสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไว้แล้วตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๘๖ เป็นที่ดินเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการสั่งอนุญาตตามมาตรา ๙๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) กรณีการขอจดทะเบียนสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินตามข้อ (๑) และ (๒) นั้น ตามข้อเท็จจริงที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งมาปรากฏว่าผู้ขอจดทะเบียนทั้ง ๒ รายได้ซื้อที่ดินไว้โดยมิได้จดทะเบียนการโอน แต่ผู้ขายได้มอบที่ดินให้ครอบครองทำกินเป็นเจ้าของตลอดมา กรณีเช่นนี้การได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของผู้ขอทั้งสองนั้นนับว่ายังไม่บริบูรณ์เพราะนิติกรรมไม่ได้ทำเป็นหนังสือและไม่ได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วรรคแรก แต่เมื่อผู้ขอได้ครอบครองที่ดินที่ได้ซื้อมานี้เกิน ๑๐ ปีแล้ว ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” ผู้ขอทั้ง ๒ รายนี้จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยบทบัญญัติของมาตรานี้ และมีกรรมสิทธิ์มาก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าผู้ขอขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยกรณีที่ดินของผู้ขอทั้ง ๒ รายนี้เข้าอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๖ จึงมีที่ดินเกินกำหนดที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

(ข) ในกรณีที่ดินของนางกิมกี่ แซ่ซิ้ม สัญชาติจีน ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้สามีของนางกิมกี่ แซ่ซิ้ม ได้ขอจดทะเบียนสิทธิของตนไว้ตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ เมื่อสามีตาย นางกิมกี่ แซ่ซิ้ม ได้รับที่ดินแปลงนี้เป็นมรดกตกทอดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเป็นทายาทโดยธรรม ต้องถือว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของนางกิมกี่ แซ่ซิ้ม จริงอยู่ปรากฏว่านางกิมกี่ แซ่ซิ้ม ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ แต่การที่ผู้รับมรดกละเลยไม่ไปขออนุญาตตามความในวรรคนี้ หาได้มีบทบัญญัติตัดสิทธิไว้ในพระราชบัญญัตินี้ประการใดไม่ คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “สิทธิดังกล่าวในวรรคก่อนคนต่างด้าว ซึ่งได้รับมรดกอาจขออนุญาตถือสิทธิเหล่านั้นในสภาพเดิมได้ ถ้าเป็นบุคคลในเกณฑ์เป็นทายาทโดยธรรม” เท่านั้น ก็เมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ จึงเห็นว่าจะต้องถือว่านางกิมกี่ แซ่ซิ้ม ไม่มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติอย่างใดอีกในฐานะเป็นคนต่างด้าว เท่ากับว่าที่ดินแปลงนั้นได้ตกทอดมาเป็นของผู้มีสัญชาติไทยคนหนึ่ง และกรณีนี้ก็ไม่เข้าอยู่ในบทบัญญัติแห่งมาตรา ๙๓ ซึ่งเห็นว่าสำหรับใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้มาซึ่งที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้น จะนำมาใช้บังคับแก่กรณีนางกิมกี่ แซ่ซิ้มมิได้ และเมื่อถือได้ว่านางกิมกี่ แซ่ซิ้ม มีที่ดินอยู่ก่อนวันประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถึงแม้จะเป็นคนต่างด้าวก็เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๘ จึงมีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ นั้นได้ และมีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิในที่ดินที่ได้รับมรดกนี้เป็นของตนต่อไปได้

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๔๙๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๐

บันทึก

เรื่อง การใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงปลูกบ้านให้ประชาชนเช่าในราคาต่ำ

---

๑. กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๘๕๓๐/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๙๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ทางราชการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนได้เช่าอยู่อาศัยในอัตราค่าเช่าต่ำ แต่ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อใช้ในการเทมูลฝอย จึงสงสัยว่าการที่จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์อันเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์เดิมที่ได้เวนคืนมาเช่นนี้ จะควรดำเนินการในทางกฎหมายได้ประการใดหรือไม่

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์ และเทศบาลนครกรุงเทพฯ) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะใช้ในการสร้างอาคารสงเคราะห์นี้เป็นที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยได้มาด้วยการเวนคืนตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนในอำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ปรากฏวัตถุประสงค์ในการเวนคืนโดยแจ้งชัดว่า “เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล” การที่กระทรวงมหาดไทยจะเอาที่ดินรายนี้มาใช้ในการสร้างอาคารสงเคราะห์ย่อมต้องถือว่าเป็นการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ที่ได้ตราไว้โดยบทกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ จึงมีความเห็นว่าสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอกฎหมายขอความยินยอมต่อสภาผู้แทนราษฎรในการใช้ที่ดินเพื่อความประสงค์ดังกล่าวมาแล้วเสียก่อน อย่างไรก็ดีกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ เห็นว่าเรื่องนี้นับเป็นปัญหาสำคัญและเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติต่อไป จึงเสนอขอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

๓. **กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ**ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินบริเวณถนนดินแดงนี้เมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนมาให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดที่เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) การใช้ทรัพย์สินประเภทนี้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินนั้น จะใช้เพื่อประโยชน์อย่างใด และจะเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ไปประการใด เมื่อใดหรือไม่ ก็ย่อมเป็นไปตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ถ้าการใช้ประโยชน์หรือการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้นั้นมิใช่เป็นการทำให้สภาพของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินเปลี่ยนไปเป็นอย่างอื่นแล้ว ก็หามีกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้แต่ประการใดไม่ จริงอยู่ได้มีข้อความกล่าวไว้ในกฎหมายบัญญัติให้เวนคืนที่ดินรายนี้มาเป็นของกระทรวงมหาดไทยดังที่กล่าวมาแล้วว่าให้เวนคืนมา “เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล” ก็ตาม แต่ความที่กล่าวไว้นั้นก็เพียงแสดงเหตุแห่งการเวนคืนที่มีความจริงอยู่ในขณะนั้นว่าเพื่อใช้เป็นสถานที่เทมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น ซึ่งก็มิได้มีใครเถียงว่าได้มีเจตนาเป็นอย่างอื่นอำพรางไว้ จะตีความหมายแห่งข้อความดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายที่ผูกพันผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ตลอดกาลว่าจะใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นมิได้ ก็ย่อมจะไม่ชอบด้วยเหตุผล อนึ่ง การที่กระทรวงมหาดไทยจะใช้ที่ดินรายนี้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินไปในทางใดซึ่งมิใช่ในทางใช้เป็นที่เทมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ก็หาใช่จะเป็นเหตุให้ผู้ใดเสียสิทธิหรือจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ใดที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ไม่ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะจึงเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยย่อมจะกระทำไปได้โดยไม่มีความจำเป็นต้องเสนอกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร

๔. กรรมการร่างกฎหมายครบคณะเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า การเสนอความเห็นดังปรากฏข้างต้นนั้น กรรมการฯ ได้วินิจฉัยไปตามแนวทางแห่งกฎหมายอันอยู่ในหน้าที่ของกรรมการฯ หาได้คำนึงตลอดไปถึงความรับผิดอันมีอยู่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทางรัฐสภาด้วยไม่ ฉะนั้น หากคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นว่าการกระทำของกระทรวงมหาดไทยอาจเป็นผลไม่ดีในทางรัฐสภา หรือเห็นว่าจะเป็นตัวอย่างที่ฝ่ายบริหารในกาลต่อไปอาจนำไปใช้ในกรณีหรือในการที่ไม่เหมาะสม หรืออาจก่อให้เกิดเจตนาอำพรางในการเวนคืนที่ดินในวันหน้าต่อไปได้แล้ว คณะรัฐมนตรีก็อาจหลีกเลี่ยงเหตุเช่นว่านั้นเสียได้ด้วยการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรในรูปพระราชบัญญัติอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์ (ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์การเวนคืนเมื่อเริ่มแรก) ได้ ทั้งนี้จะสมควรประการใดย่อมเป็นปัญหาในทางนโยบายส่วนหนึ่ง

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมกากฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๙/๒๕๐๐

บันทึก
เรื่อง การได้มาซึ่งที่ดินมือเปล่า

ด้วยกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๖๑๔๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา เรื่องการได้มาและการโอนซึ่งที่ดินมือเปล่าของนายเปงเสียม อัญสกุล ว่าจะต้องจดทะเบียนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นปัญหากฎหมายที่มีความเห็นแยกออกเป็น ๓ ทาง ด้วยกัน คือ

(๑) ที่ดินรายนี้เจ้าของที่ดินยกให้แก่ผู้ครอบครอง แต่มิได้ทำหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้จึงไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๑ แต่เจ้าของที่ดินได้มอบการครอบครองให้โดยสลักหลังในสัญญาที่เจ้าของที่ดินได้ซื้อมา ถือว่าผู้ครอบครองได้สิทธิครอบครองมาโดยสมบูรณ์ แต่เมื่อจะโอนต่อไปต้องจดทะเบียนการได้มาตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๒ เสียก่อน จึงควรให้เจ้าของที่ดินทำหนังสือและจดทะเบียนโอนให้แก่ผู้ครอบครองเสียก่อนจึงให้โอนต่อไปได้

(๒) ที่ดินรายนี้เจ้าของได้มอบการครอบครองให้แก่ผู้ครอบครองแล้ว ถือว่าผู้ครอบครองได้สิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๓๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อจะโอนต่อไปผู้ครอบครองโอนต่อไปได้ทีเดียว เพราะเป็นที่ดินมือเปล่าและมีสิทธิครอบครองเป็นเจ้าของแล้วและเมื่อมอบการครอบครองที่ดินแล้วก็ถือว่าสมบูรณ์จะทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนหรือไม่ก็ตาม และ

(๓) ตามมาตรา ๑๒๙๙ กล่าวถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรวมถึงที่ดินด้วยโดยมิได้จำกัดว่าเป็นที่ดินที่มีทะเบียนที่ดินหรือมีโฉนดที่ดินหรือไม่ จึงเห็นว่าถ้าได้ที่ดินมาโดยนิติกรรมก็ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรค ๑ จึงจะสมบูรณ์ ถ้าได้ที่ดินมาโดยทางอื่นนอกจากทางนิติกรรม เช่น ได้มาโดยการครอบครองหรือโดยทางมรดก มิได้บังคับให้ต้องจดทะเบียนถือว่าการได้มาสมบูรณ์ แต่ถ้าจะเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหรือโอนต่อไปต้องจดทะเบียนการได้มาตามวรรค ๒ เสียก่อน ดังนี้กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้ส่งเรื่องนี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายบริหารและคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินสวนยาง และเป็นที่ดินมือเปล่าของ ร.ต.ท. สอาด มธุโรรส ได้ยกให้แก่นายเปงเสียม อัญสกุล ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๕ โดยมอบที่ดินให้แก่นายเปงเสียม อัญสกุล เข้าครอบครองพร้อมกับหนังสือสัญญาซื้อขายเดิมตามที่ ร.ต.ท. สอาด มธุโรรส ได้รับซื้อไว้จากนายวีระ เอี่ยวพาณิชย์ ให้ยึดถือไว้เป็นสำคัญ บัดนี้ นายเปงเสียม ประสงค์จะขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ตามที่ได้แจ้งการครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่จังหวัดไม่ยอมออกให้โดยเห็นว่า แม้นายเปงเสียมได้ที่ดินมาโดยการซื้อขาย และได้รับมอบให้ครอบครองแล้วก็ตาม แต่เมื่อมิได้ทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนการได้มาซึ่งที่ดินรายนี้ก็ไม่สมบูรณ์ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่นายเปงเสียมแต่ประการใด ควรให้ ร.ต.ท. สอาดจัดการทำสัญญาโอนที่ดินแปลงนี้เสียให้ถูกต้องก่อน มิฉะนั้นถ้าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แล้ว ก็ย่อมจะขอทำนิติกรรมต่อไปได้ แต่กรณีเป็นปัญหาทางกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงหารือมายังกระทรวงมหาดไทย

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นมาดังนี้ ปรากฏว่าได้ถือคำสั่งของกรมที่ดินที่ ๒๒๐๙/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหลัก คำสั่งของกรมที่ดินดังกล่าวนี้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๑/๒๔๗๙ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่าการตกลงซื้อขายที่ดินกันเองมิได้จดทะเบียน เป็นแต่ผู้ซื้อปกครองโดยปรปักษ์มากว่า ๑๐ ปี ถ้ามิได้จดทะเบียนเสียให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๒ ผู้ซื้อจะอ้างสิทธิขึ้นยืนยันแก่คนภายนอกที่ได้สิทธิมา โดยเสียค่าตอบแทนโดยสุจริตไม่ได้ กรมที่ดินจึงเห็นว่าที่ดินมือเปล่าที่ได้มาโดยมิได้ทำสัญญาและจดทะเบียนเสียให้สมบูรณ์นั้น จะโอนต่อไปไม่ได้เช่นเดียวกัน ต้องจดทะเบียนการได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๒ เสียก่อน และการที่เจ้าพนักงานปฏิเสธไม่ยอมทำการจดทะเบียนใดๆ ให้ต่อไปเป็นการชอบแล้ว

ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินมือเปล่า ซึ่งถึงในเวลานี้มีหลักตามคำพิพากษาฎีกาอันควรนำมาประกอบการวินิจฉัย ๔ ฉบับกล่าวคือ

(๑) คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๕๙/๒๔๙๔ วินิจฉัยว่า ที่บ้านที่สวนซึ่งปรากฏว่าเป็นที่ดินซึ่งได้มาตั้งแต่ก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เจ้าของมีสิทธิตามลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ สละละทิ้งไปไม่ครบ ๙ ปี ๑๐ ปี ก็ไม่ขาดสิทธิ

(๒) คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๘๒/๒๔๙๔ ซึ่งอธิบายขยายความในคำพิพากษาที่ ๗๕๙/๒๔๙๔ ออกไปว่า ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่าไม่ได้แสดงว่าตนได้ที่ดินนั้นมาก่อนประมวลกฎหมายแพ่งฯ ซึ่งจะอ้างสิทธิได้ตามลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ ก็ต้องถือว่ามีแต่เพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ เช่นเดียวกับที่นาละทิ้งไป ๑ ปี ก็ขาดสิทธิ

(๓) คำพิพากษาฎีกาที่ ๕/๒๔๙๕ วินิจฉัยเช่นเดียวกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๘๒/๒๔๙๔ ว่า ที่ดินมือเปล่านั้นแม้เป็นที่บ้านถ้าไม่มีการนำสืบให้ปรากฏว่า เจ้าของมีสิทธิตามลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งฯ ก็ถือว่ามีแต่เพียงสิทธิครอบครอง เช่นที่นาธรรมดา และกล่าวต่อไปด้วยว่าที่บ้านที่สวนชนิดนี้ แม้ยกให้แก่กันโดยไม่ถูกแบบตาม

กฎหมาย ก็ยังถือได้ว่า ผู้ให้ได้เจตนาสละสิทธิครอบครองให้แก่ผู้รับแล้ว เมื่อผู้รับเข้าครอบครองย่อมได้สิทธิครอบครองที่ดินนั้น

(๔) คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๒๒/๒๔๙๗ วินิจฉัยว่าที่บ้านมือเปล่าซึ่งไม่ได้นำสืบว่ามีสิทธิตามลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ เมื่อเจ้าของสละการครอบครองก็ขาดสิทธิ

ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๑/๒๔๗๙ นั้น ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่ดินที่มีโฉนดซึ่งผู้ครอบครองมีกรณีพิพาทกับคนภายนอกผู้รับจำนองไว้โดยทางหอทะเบียนโดยสุจริต ศาลพิพากษาว่าถึงผู้ครอบครองมีสิทธิ ก็ยกขึ้นต่อสู้ผู้ได้สิทธิโดยทางทะเบียนโดยสุจริตและโดยมีสินจ้างตอบแทนนั้นไม่ได้

เมื่อได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาตามหลักที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยมาทั้งสี่เรื่องนั้นแล้ว เห็นว่า ที่ดินที่ ร.ต.ท.สอาด ได้ยกให้แก่นายเปงเสียม นั้น ร.ต.ท. สะอาด มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น เมื่อได้มอบให้นายเปงเสียม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งได้สลักหลังและมอบหนังสือซื้อขายเดิมให้ไปด้วย ย่อมถือได้ว่า ร.ต.ท. สอาด ได้สละสิทธิและขาดสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว และนายเปงเสียม ย่อมได้สิทธิครอบครองไปโดยสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายหาจำเป็นต้องจดทะเบียนการซื้อขายเสียก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ ไม่

ส่วนที่นายเปงเสียม มาขอให้เจ้าพนักงานรับรองว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์แล้ว เพื่อที่จะได้โอนหรือเปลี่ยนแปลงต่อไปโดยทางทะเบียนได้นั้น เห็นว่าเป็นสิทธิของนายเปงเสียม ย่อมขอได้โดยชอบ เพราะเมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ได้มาโดยการครอบครองโดยสมบูรณ์แล้ว ก็ไม่มีเหตุที่จะกล่าวได้ว่า การร้องขอให้รับรองว่าเป็นที่ดินที่ทำประโยชน์แล้วนั้น เป็นคำร้องขอที่ไม่ชอบหรือควรปฏิเสธ ส่วนคำสั่งของกรมที่ดินที่ ๒๒๐๙/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั้น เมื่อปรากฏว่าเป็นเหตุให้มีความเข้าใจผิดในข้อกฎหมายซึ่งไม่ตรงกับหลักที่ศาลฎีกาได้พิจารณาไว้ ก็ควรที่จะได้มีคำสั่งแก้ไขหรือชี้แจงเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมกากฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๐๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๐๑

บันทึก
เรื่อง ที่ดินซึ่งเช่าช่วงไปทำเหมืองแร่จะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๐ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีผู้เช่าช่วงจากองค์การเหมืองแร่ กรมโลหกิจ ไปเปิดทำการนั้นจะเป็นที่ดินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๕๐ (๒) แห่งประมวลรัษฎากร หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) ได้ประชุมปรึกษาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว

(๑) ตามสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ใจความว่า ที่ดินทำเหมืองแร่ซึ่งไม่ใช่ที่ดินในกรรมสิทธิ์ของเอกชนนั้น ย่อมเป็นของรัฐตามกฎหมาย ผู้ได้รับประทานบัตรอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ จึงเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินของรัฐทำการขุดแร่เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงตั้งประเด็นว่า

(ก) ที่ดินรายพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ เพียงแต่กรมโลหกิจจัดให้เอกชนเช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ (ความจริงองค์การเหมืองแร่จัดการทำความตกลงในนามของกรมโลหกิจ (ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย) กับเอกชนผู้เช่าช่วง โดยองค์การฯ นั้นทำการเหมืองแร่และเช่าที่ดินของรัฐไปตามที่มีข้อบัญญัติว่า ด้วยการเช่าไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑) เมื่อผู้เช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ เช่นในกรณีนี้จึงอาจถือได้ว่า ได้ใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกิจการของรัฐบาลโดยมิได้หาผลประโยชน์ ดังนี้อาจได้รับความยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๕๐ (๒) แห่งประมวลรัษฎากร แต่

(ข) ถ้าเอกชนผู้ทำการเหมืองแร่โดยเช่าช่วงที่ดินมาจากองค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจ ไม่ได้รับความยกเว้นที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒) เพราะเป็นผู้เช่าช่วงที่ดินมาประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นการหาผลประโยชน์อย่างหนึ่ง ฉะนี้แล้วผู้เช่าช่วงที่ดินในกรณีนี้จำต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๔๘ เพราะเป็นผู้ได้เข้าครอบครองถือเอาประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เช่าช่วงมานั้น

(๒) ผู้แทนกรมโลหกิจพร้อมด้วยผู้แทนกรมสรรพากร กระทรวงการคลังได้มาร่วมในที่ประชุมกรรมการฯ กอง ๔ ด้วย ผู้แทนกรมโลหกิจชี้แจงว่า ผู้ทำการเหมืองแร่ต้องเสีย

ค่าภาคหลวงสำหรับแร่ที่ขุดมาได้ กับค่าเช่าที่ดินตามเนื้อที่ซึ่งกำหนดเขตไว้ในประทานบัตรทำเหมืองแร่ และยังจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีกแล้ว ย่อมจะเป็นภาระหนักแก่ผู้นั้นเป็นอย่างยิ่ง ขณะนี้แร่ราคาตกต่ำมาก เมื่อรายได้ไม่คุ้มรายจ่ายบรรดาผู้ทำการเหมืองแร่ตกอยู่ในฐานะขาดทุนเรื่อยๆ อาจเลิกทำเหมืองแร่เสียสิ้นจะเป็นการเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ (รัฐจะขาดรายได้ประเภทนี้ไปหลายสิบล้านบาทในปีหนึ่งๆ) จึงน่าจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามข้อบัญญัติในประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒)

(๓) ในปัญหาที่ว่าผู้เช่าช่วงที่ดินจากองค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจทำเหมืองแร่ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างในกรณีนี้ จะได้รับยกเว้นตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๕๐ (๒) หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาข้อบัญญัติในมาตรา ๑๕๐ (๒) ซึ่งมีความว่า ที่ดินดังต่อไปนี้ ให้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๑).....(๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินของรัฐบาล ซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์ (๓)..... (๔).....ฯลฯ

ที่ประชุมเห็นว่าจะต้องแยกพิจารณาเป็นข้อๆ ดังนี้

(ก) ที่ดินรายนี้เป็นชนิดที่ดินดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ (๒) หรือไม่ ซึ่งตามคำกล่าวของกระทรวงการคลังในหนังสือที่ สร.๖๖๑๒/๒๕๐๐ ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงอยู่ในบังคับมาตรา ๑๕๐ (๒)

(ข) ที่ดินรายนี้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์หรือไม่ ซึ่งในข้อนี้ทั้งกรมโลหกิจ และกรมสรรพากรรับกันว่าได้ให้เอกชนเช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ (ดูหนังสือกระทรวงการคลังที่ สร.๖๖๑๒/๒๕๐๐)

การที่เอกชนทำเหมืองแร่ย่อมเป็นการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการหาผลประโยชน์อย่างหนึ่งตามคำกล่าวของกรมสรรพากร (หนังสือที่ สร.๖๖๑๒/๒๕๐๐ วรรค ๓)

ที่ประชุมเห็นว่า การทำเหมืองแร่ของเอกชนย่อมเป็นการค้ากำไรจากการจำหน่ายขายแร่ที่ขุดขึ้นมาได้ จึงเป็นการหาผลประโยชน์อย่างไม่ต้องสงสัย ฉะนั้นจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๕๐ (๒) ซึ่งแปลว่าที่ดินรายนี้ไม่ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๕๐ (๒)

(๔) ปัญหาอีกข้อหนึ่งคือ ผู้เช่าช่วงที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๔๘ หรือไม่ ซึ่งมาตรานี้บัญญัติว่า นอกจากที่กฎหมายนี้ได้ระบุยกเว้นไว้แล้ว บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียเงินภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งสำหรับที่ดินแปลงนั้นฯลฯ

ที่ประชุมเห็นว่า ควรแยกพิจารณาเป็นข้อๆ ดังนี้

(ก) มาตรานี้บัญญัติว่าบุคคลที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่นั้นจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่ผู้ใดได้เช่าช่วงที่ดินทำเหมืองแร่นั้นย่อมแสดงอยู่ในตัวเองจากคำ “เช่า

ช่วง” ว่าผู้นั้นไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้เช่าช่วงจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในฐานะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์

(ข) ที่ดินรายนี้เป็นที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดหรือไม่ ในข้อนี้ปรากฏว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) (ดูหนังสือที่ สร.๖๖๑๒/๒๕๐๐ ที่อ้างข้างต้น) ฉะนั้นจึงไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดตามข้อบัญญัติในประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๔๘ และจึงเป็นที่ดินชนิดที่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๔๘ นั้น

(ค) ปัญหาต่อไปมีว่า ผู้เช่าช่วงเป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินรายนี้หรือไม่ ในข้อนี้ปรากฏในแบบฟอร์มประทานบัตรทำเหมืองแร่ข้อ ๒ กำหนดเนื้อที่ดินเป็นจำนวนแน่นอนและมีแผนที่แนบท้ายประทานบัตร กับข้อ ๔ กำหนดค่าเช่าที่ดินเป็นรายปีโดยให้ชำระค่าเช่าเป็นงวดๆ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑

คำว่า “เช่าช่วง” คือ การเช่าทรัพย์สินอีกทอดหนึ่งจากผู้เช่าคนเดิม ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๕ และผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้เช่าตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๖ ฉะนั้นในกรณีนี้โดยข้อบัญญัติบังคับไว้ในมาตรา ๕๔๖ นั้น องค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจย่อมจะต้องมอบที่ดินซึ่งให้เช่าช่วงไปตามเนื้อที่ดินอันกำหนดเขตไว้ในประทานบัตรทำเหมืองแร่มีแผนที่ปรากฏชัดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอาจจะทำการมอบโดยปริยายก็ได้

ดังนี้ โดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายย่อมถือได้ว่า ผู้เช่าช่วงได้ครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งทำการเหมืองแร่นั้น ครอบครองอยู่ในที่ดิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลรัษฎากรนั้น ควรสังเกตคำว่า อยู่ในที่ดิน ซึ่งน่าจะหมายถึงความจริง (de facto) ว่าผู้นั้นได้อยู่ในที่ดินโดยเข้าครอบครอง (ตามที่เรียกในภาษาลาตินว่า “Possessio de facto”) ก็เมื่อผู้เช่าช่วงได้ครอบครองอยู่ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเหมืองแร่เช่นนี้ย่อมต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลรัษฎากร ในฐานะครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

อย่างไรก็ดี ผู้แทนกรมโลหกิจรับว่าตามความเห็นดังนี้จะไปรายงานทางเจ้ากระทรวงสังกัด เพื่อหาลู่ทางตกลงกับกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงตามประมวลรัษฎากรยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินนอกบริเวณอันมีอาคารใช้สอยเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของเหมืองแร่นั้นๆ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขให้บรรเทาภาระอันหนักยิ่งของผู้ทำเหมืองในเรื่องเงิน ค่ารายจ่ายเกี่ยวด้วยการทำเหมืองแร่ในขณะซึ่งราคาแร่ตกต่ำมาก จนอาจกระทบกระเทือนการเศรษฐกิจของประเทศชาติให้เสื่อมโทรมลง เพราะมีผู้เลิกทำเหมืองแร่ไปตามๆ กันโดยที่ต้องขาดทุนอยู่เรื่อยๆ

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๐๑

บันทึก
เรื่อง ที่ดินบริเวณสะพานพระพุทธยอดฟ้า

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๘๗๑/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ พร้อมด้วยบันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้ความว่า กรณีปรากฏว่าเจ้าจอมพิศว์ในรัชกาลที่ ๕ ได้ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเรียกที่ดินที่ได้ถูกเวนคืนไปโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ โดยอ้างเหตุว่าจำเลยมิได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาให้จำเลยจัดการคืนให้โจทก์ (ฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๔๙๗) แต่ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดการคืนให้แก่เจ้าจอมพิศว์เทศบาลนครธนบุรีซึ่งมีหน้าที่ครอบครองดูแลรักษาที่ดินนี้อยู่ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ที่เช่าที่ดินรายนี้ให้รื้อกุดังเก็บข้าวสารออกไป เพราะว่าสัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งเจ้าจอมพิศว์ได้ร้องขอเข้าเป็นจำเลยร่วมในคดีและต่อสู้ว่าที่ดินรายนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของตน เทศบาลไม่มีอำนาจครอบครองดูแลรักษา แต่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่าการคืนที่ดินนั้นจำต้องมีพิธีการที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตราบใดที่ยังไม่ได้กระทำตามนั้นเทศบาลก็ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะรักษาและดูแลที่ดินรายนี้อยู่ คดีถึงศาลฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาว่า โดยที่เจ้าจอมพิศว์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้มาแต่เดิม และมีคำพิพากษาถึงที่สุดบังคับให้กระทรวงมหาดไทยคืนให้แก่เจ้าจอมพิศว์แล้ว จึงมิใช่เรื่องโอนแก่กันอันจะต้องอาศัยอำนาจบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ศาลฎีกาจึงให้ยกฟ้องโจทก์ เพราะโจทก์ไม่มีสิทธิเหนือที่ดินรายนี้แล้ว (ฎีกาที่ ๑๗๙๕/๒๔๙๙)

เมื่อมีคำพิพากษาศาลฎีกาเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาและมีความเห็นว่าไม่สมควรหวงห้ามที่ดินนี้ไว้อีกต่อไป และให้จัดการโอนคืนให้เจ้าของเดิมไปโดยไม่จำต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติดำเนินได้โดยมอบเรื่องนี้ให้กรมที่ดินดำเนินการต่อไป แต่โดยที่เรื่องนี้เคยมีมติของคณะรัฐมนตรีให้ระงับการโอนที่ดินให้เจ้าของเดิมไว้ กระทรวงมหาดไทยจึงนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้แล้ว และได้ลงมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่าการโอนที่ดินคืนให้เจ้าของเดิมจะต้องทำอย่างไรจึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

กรณีทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) เคยพิจารณามาแล้วสองเรื่องด้วยกัน(บันทึกเรื่อง ม.ร.ว.หญิงพันธ์ทิพย์ บริพัตร ฟ้องเรียกที่ดินคืน ส่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารพร้อมกับหนังสือที่ น.๗๘๑/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๙๕ และบันทึกเรื่องศาลสั่งโอนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนกลับให้เจ้าของเดิมส่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารพร้อมกับหนังสือที่ ๗๘๕/๒๔๙๗ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๙๗) และมีความเห็นว่า แม้จะมีคำพิพากษาให้คืนที่แล้วก็ดี ก็ยังต้องอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๒[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ กล่าวคือ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างกับเรื่องทั้งสองดังที่กล่าวข้างต้น เพราะการเวนคืนและการโอนคืนที่ดินทั้งสองรายนั้นได้กระทำในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น การโอนคืนที่ดินทั้งสองรายจึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๒ นอกจากนั้นที่ดินรายนี้ยังถูกเวนคืนมาโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๒ คือ ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ด้วย

ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น การที่จะโอนคืนไปยังเจ้าของเดิมหรือโอนไปให้แก่บุคคลใดๆ ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕[๓] แห่งประมวลกฎหมายนั้น กล่าวคือ จะต้องอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายโดยเฉพาะ กรณีนี้ปรากฏว่าการเวนคืนที่ดินในเรื่องนี้เป็นการเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐมบรม

---

[๑] มาตรา ๓๒ เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซร้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดั่งกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นว่านั้นถ้าจะถึงมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ

[๒] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๓] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ และการที่ศาลฎีกาพิพากษาให้โอนที่ดินกลับคืนไปยังเจ้าของเดิมก็โดยอาศัยบทกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นเป็นหลัก ดังนั้น การโอนที่ดินรายนี้กลับคืนไปยังเจ้าของเดิม จึงเป็นไปโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายโดยเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งต่างกับกรณี ๒ เรื่องก่อนดังที่ได้กล่าวมา เพราะในกรณีนั้นๆ ได้มีพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๓๒ บังคับไว้โดยเฉพาะเจาะจงอีกชั้นหนึ่ง ว่าการคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความหมายให้เข้าใจว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าเมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้ใช้บังคับแก่กรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้การโอนที่ดินรายนี้คืนไปยังเจ้าของเดิม จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมาย

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๖๖/๒๕๐๑

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับคนต่างด้าวขอรับมรดกที่ดิน (กรณีนางหลิ่มคี้ แซ่คิ้ม)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๔๗/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๐๑ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับคนต่างด้าวขอรับมรดกที่ดินซึ่งเจ้ามรดกมิได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินคนต่างด้าวไว้

ในเรื่องนี้ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๑๕๑๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๐๐ มีกรณีที่ได้ส่งมาประกอบการพิจารณาด้วยปรากฏว่า นายจิว แซ่ตัน สัญชาติจีน ได้รับซื้อฝากที่ดินในปัญหานี้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๐ โดยทำหนังสือสัญญากัน ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองกำแพงเพชรไว้มีกำหนด ๓ เดือน ผู้ขายฝากมิได้ขอไถ่ถอนตามกำหนด ที่ดินจึงตกเป็นสิทธิของนายจิว แซ่ตัน โดยเด็ดขาด แต่นายจิว แซ่ตัน มิได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ นายจิว แซ่ตัน ได้ถึงแก่ความตายใน พ.ศ. ๒๔๙๑ ไม่ปรากฏว่าผู้ใดได้ขอรับมรดก ต่อมานางหลิ่มคี้ แซ่คิ้ม สัญชาติจีน ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าได้รับมรดกจากนายจิว แซ่ตัน สามี กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องนี้เจ้ามรดกมิได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ถ้านางหลิ่มคี้ แซ่คิ้ม มาขอถือสิทธิในการรับมรดกก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็ไม่มีสิทธิได้รับอนุญาตให้รับโอนมรดกที่ดินแปลงนี้ได้ แต่เมื่อได้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ปรากฏว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๐ ดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรา ๙๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ แม้เจ้ามรดกเป็นคนไทยก็ตาม หรือแม้เจ้ามรดกเป็นคนต่างด้าว แต่มิได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินคนต่างด้าวไว้ก็ตาม ผู้ขอซึ่งเป็นคนต่างด้าว และอยู่ในเกณฑ์เป็นทายาทโดยธรรมก็มีสิทธิที่จะได้รับพิจารณาอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยทางมรดกได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นเป็นปัญหาว่า ในกรณีที่ผู้ขอไม่มีสิทธิขออนุญาตตามหลักการในกฎหมายเก่า แต่มีสิทธิขออนุญาตตามหลักการในกฎหมายใหม่และมาขออนุญาตเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วดังนี้ จะถือหลักการตามกฎหมายฉบับใด ถ้าถือตามหลักการในกฎหมายที่ใช้อยู่เมื่อวันเจ้ามรดกตาย ผู้ขอก็ขออนุญาตรับมรดกที่ดินแปลงนี้ไม่ได้ แต่ถ้าตามหลักการในกฎหมายที่ใช้อยู่เมื่อวันขออนุญาต ผู้ขอก็ขออนุญาตรับมรดกที่ดินแปลงนี้ได้ แม้เจ้ามรดกจะมิได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติไว้ว่า

“คนต่างด้าวผู้ได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อได้แสดงหลักฐานแห่งสิทธิของตนในที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และได้ขอจดทะเบียนสิทธินั้นภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็มีสิทธิในที่ดินเหล่านั้นเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการใดๆ ของตนต่อไปได้

สิทธิดังกล่าวในวรรคก่อน คนต่างด้าวซึ่งได้รับมรดกอาจขออนุญาตถือสิทธิเหล่านั้นในสภาพเดิมได้ถ้าเป็นบุคคลในเกณฑ์เป็นทายาทโดยธรรม”

ดังนี้เห็นว่าการที่มาตรานี้บัญญัติให้คนต่างด้าวผู้ได้มาซึ่งที่ดินต้องปฏิบัติตามวรรค ๑ หรือให้คนต่างด้าวผู้ได้รับมรดกต้องปฏิบัติตามวรรค ๒ นั้น เพียงแต่เพื่อให้มีสิทธิในที่ดินนั้นสำหรับใช้ประโยชน์ในกิจการใดๆ ของตนต่อไป หรือให้ถือสิทธิดังกล่าวในสภาพเดิมได้เท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งมาตรา ๑๐ นี้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะควบคุมการใช้ที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาแล้วเท่านั้น หาใช่จะลบล้างสิทธิหรือการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวนั้นไม่ ส่วนการที่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ หรือวรรค ๒ นี้ ปรากฏว่าหามีบทลงโทษหรือบทตัดสิทธิดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ไม่ เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ถึงแม้เจ้ามรดก (ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่) และผู้ขอซึ่งเป็นผู้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรมจะมิได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง ก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แล้ว เจ้ามรดก (ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่) หรือผู้ขอซึ่งเป็นผู้รับมรดกก็ไม่จำจะต้องปฏิบัติอย่างใดอีกในฐานะที่เป็นคนต่างด้าว ปัญหาจึงคงมีแต่เพียงว่าผู้ขอจะมีสิทธิดำเนินการขอรับมรดกที่ดินรายนี้ในขณะนี้ได้เพียงใดหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายใหม่ คือประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙๓ ซึ่งบัญญัติว่า คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรม รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นแต่เมื่อรวมกับที่มีอยู่แล้วไม่เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตามความในมาตรา ๘๗ ก็ได้ ประกอบกับมาตรา ๘๘ ซึ่งบัญญัติว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘๗ มิให้กระทบกระเทือนแก่ที่ดินของคนต่างด้าวที่มีอยู่แล้วเกินกำหนดตามความในมาตรา ๘๗ ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ใช้บังคับส่วนผู้ที่มีที่ดินอยู่แล้วน้อยกว่ากำหนด หรือผู้ที่ได้จำหน่ายที่ดินเดิมของตนไป อาจได้มาซึ่งที่ดินได้อีก แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกำหนดตามมาตรา ๘๗ จะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวซึ่งมีที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้จะมีเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ได้รับยกเว้นให้มีที่ดินนั้นต่อไปได้ และถ้ามีที่ดินอยู่แล้วน้อยกว่ากำหนดหรือได้จำหน่ายที่ดินเดิมไป ก็อาจได้มาซึ่งที่ดินได้อีก แต่รวมแล้วต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในปัญหาที่

หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ขอได้ที่ดินมาโดยได้รับมรดกจากสามีใน พ.ศ. ๒๔๙๑ ในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือได้ว่าผู้ขอมีที่ดินรายนี้อยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามนัยแห่งมาตรา ๙๓ ของประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ผู้ขอมีสิทธิที่จะได้รับพิจารณาอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินที่ได้รับมรดกรายนี้ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) เสกล บุณยัษฐิติ
(นายเสกล บุณยัษฐิติ)
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ลงชื่อแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๕๐๑

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับภริยาคนต่างด้าวขอรับโฉนดที่ดิน (กรณีนางบัว แซ่หลี)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๔๘๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๐๑ ส่งปัญหาของกระทรวงมหาดไทยหารือเรื่อง คนต่างด้าวผู้ที่ได้ที่ดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้บังคับแต่มิได้ขอจดทะเบียนสิทธิที่ดินคนต่างด้าวไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และภริยาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยขอรับโฉนดที่ดินดังกล่าวจะควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

ในเรื่องนี้ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๗๘๙/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๐๑ มีกรณีที่ได้ส่งมาประกอบการพิจารณาด้วย ปรากฏว่าเดิมนายวังกุ้น แซ่หลี คนต่างด้าวสัญชาติจีนได้รับซื้อที่ดินในปัญหานี้ไว้โดยทำหนังสือซื้อขายกันที่อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ แล้วได้ยกที่ดินด้วยวาจาให้แก่นางบัว แซ่หลี ซึ่งเป็นภริยาและมีสัญชาติไทยเมื่อประมาณ ๑๐ ปีมาแล้ว และนางบัว แซ่หลี ได้ปลูกห้องแถวอยู่ร่วมกันมาจนบัดนี้ เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ นายวังกุ้น แซ่หลี มิได้ขอจดทะเบียนสิทธิที่ดินของคนต่างด้าวไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะได้ยกให้เป็นสิทธิของภริยาแล้ว บัดนี้ นางบัว แซ่หลี ได้นำเจ้าพนักงานทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย กระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่สิทธิของคนต่างด้าวในที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้มีแต่เพียงสิทธิครอบครอง เมื่อไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย จะควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่ เพราะถ้าได้ออกโฉนดที่ดินให้ไป คนต่างด้าวนั้น ย่อมเปลี่ยนฐานะในการถือที่ดินจากผู้มีสิทธิครอบครองโดยก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ถือปฏิบัติว่าคนต่างด้าวเช่นนี้ ไม่ควรมีฐานะในการถือที่ดินดีกว่าเดิม คือคงให้มีแต่สิทธิครอบครองเท่านั้น โดยจะไม่ออกโฉนดที่ดินให้ กับอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยเกรงว่าเมื่อนางบัว แซ่หลี ซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยและเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายมาขอรับโฉนดที่ดินแปลงนี้อันเป็นสินสมรส ถ้าได้ออกโฉนดที่ดินให้ไปแล้วก็ย่อมมีผลให้สามีได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปด้วยโดยนิตินัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ก่อนอื่นเห็นว่าการที่นายวังกุ้น แซ่หลี ยกที่ดินให้แก่ผู้ขอซึ่งเป็นภริยาด้วยวาจานั้นไม่มีผลตามกฎหมาย ที่ดินนั้นจึงยังคงเป็นสิทธิของนายวังกุ้นคนต่างด้าวอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงประการใด

สำหรับปัญหาที่หารือมาว่า คนต่างด้าวผู้ได้ที่ดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้บังคับ แต่มิได้จดทะเบียนสิทธิในที่ดินคนต่างด้าวไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาขอรับโฉนดที่ดิน จะควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาไว้ในกรณีนางหลิ่มคี้ แซ่ลิ้ม แล้วว่า การที่บุคคลดังกล่าวมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรค ๑ ที่ว่านี้หามีบทลงโทษหรือบทตัดสิทธิไม่ เมื่อพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวพ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แล้ว บุคคลดังกล่าวก็ไม่จำเป็นจะต้องปฏิบัติอย่างใดอีกในฐานะที่เป็นคนต่างด้าว และตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นคนต่างด้าวซึ่งมีที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้จะมีเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้รับยกเว้นให้มีที่ดินนั้นต่อไปได้ (ดูบันทึกเรื่องปัญหาเกี่ยวกับคนต่างด้าวขอรับมฤดกที่ดินกรณีนางหลิ่มคี้ แซ่ลิ้ม ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๕๒๓/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑) ดังนั้นการออกโฉนดที่ดินให้แก่คนต่างด้าวเช่นว่านี้มาขอรับโฉนดที่ดินก็จะไม่ออกโฉนดที่ดินให้นั้นเห็นว่าหามีกฎหมายสนับสนุนไม่

ส่วนในปัญหาที่ว่า ภริยาคนต่างด้าวซึ่งเป็นคนสัญชาติไทย เช่นในกรณีนายวังกุ้น แซ่หลี นี้มาขอรับโฉนดที่ดินจะควรออกโฉนดให้ได้หรือไม่ ข้อนี้เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าแม้ที่ดินเป็นสิทธิของคนต่างด้าว เช่น นายวังกุ้น แซ่หลี นี้ การออกโฉนดที่ดินให้แก่คนต่างด้าวเองย่อมกระทำได้ตามกฎหมาย-แล้วก็ไม่จำต้องวินิจฉัยถึงปัญหาที่ว่า ภริยาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยจะขอให้ออกโฉนดให้แก่ตนได้หรือไม่ เพราะโดยปกติบุคคลมีสัญชาติไทยก็ย่อมขอโฉนดที่ดินได้อยู่แล้ว และในกรณีที่เป็นภริยาคนต่างด้าว ก็ย่อมขอโฉนดในชื่อตนได้เมื่อสามีประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น

(ลงชื่อ) เสกล บุณยัษฐิติ
(นายเสกล บุณยัษฐิติ)
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ลงชื่อแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๔/๒๕๐๑

บันทึก
เรื่อง ค่าเช่าที่ดินราชพัสดุที่ได้พระราชทานให้แก่สุขาภิบาลฯ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งเรื่องค่าเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งได้พระราชทานให้แก่สุขาภิบาลแล้ว มาตามหนังสือที่ ๘๑๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ เพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและให้ความเห็น ว่าตามที่กระทรวงการคลังได้นำเงินค่าเช่าดังกล่าวเป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงจะเป็นการชอบหรือไม่ สำหรับประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ปรากฏข้อเท็จจริงในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒๙๑๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๙๘ ซึ่งมีความว่า เทศบาลเมืองนครสวรรค์ขอให้กระทรวงมหาดไทยเจรจากับกระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติให้เงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุภายในเขตเทศบาลเป็นรายได้ของเทศบาล ตามนัยแห่งพระบรมราชโองการฯ เรื่องใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๕๘ ทั้งนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าตามที่กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้นำเงินรายได้ดังกล่าวส่งเป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงนั้น คำสั่งนั้นน่าจะเป็นการไม่ชอบ เพราะเดิมสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ได้จัดตั้งขึ้น มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุตามนัยแห่งพระบรมราชโองการฯ ต่อมาแม้สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ได้เปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งให้บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ และหน้าที่ของสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ตกมาเป็นของเทศบาลดังกล่าว แต่ก็หาได้มีกฎหมายใดมาเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิที่มีอยู่นั้นให้ปรากฏชัดแจ้งไม่ สิทธิที่เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินฯ ดังกล่าว จึงน่าจะยังคงเป็นของเทศบาลอยู่ตามนัยแห่งพระบรมราชโองการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องเงินผลประโยชน์ต่างๆ บางประเภท คือ ๑. ภาษีบำรุงถนน ๒. ค่าเช่าที่ดิน ๓. ค่าเช่าท่าเรือจ้าง ๔. ใบอนุญาตหญิงนครโสเภณีที่เก็บในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ นั้น ได้เคยมีปัญหาซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณามาครั้งหนึ่งแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยกระทรวงการคลังกับกระทรวงมหาดไทยตกลงกันไม่ได้ว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ เทศบาลหมดสิทธิและหน้าที่ที่จะเก็บเป็นรายได้โดยลำพัง และตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะจัดเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน

หรืออย่างไร กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งปัญหานี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในครั้งนั้นมีใจความว่า บรรดาประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗ นั้น เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง และในพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการยกเลิกหรือมีความตั้งใจที่จะยกเลิกบทบัญญัติแห่งประกาศนั้นๆ แต่ประการใด หากว่ารัฐบาลมีความประสงค์จะไม่ให้รายได้ต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องนี้แก่เทศบาลต่อไป ก็ควรระบุไว้อย่างชัดแจ้งในพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาลฯ หรือกฎหมายต่อๆ มาในภายหลัง (ดูบันทึกส่งพร้อมหนังสือที่ ๒๑๒๗/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๘๑) ความเห็นนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ส่งให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยทราบ

(๒) ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๕ กระทรวงการคลังได้เสนอปัญหาเดียวกันนี้ให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดอีก โดยมีความเห็นเป็นทำนองโดยแย้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าอาจจะไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลก็ได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๘๕ ลงมติมอบเรื่องนี้ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมตำรวจและคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันพิจารณาใหม่ โดยถือหลักว่าที่ดินเป็นของผู้ใด ผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน แล้วให้พิจารณาพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาลเสียใหม่ (ตามหลักนั้น) ด้วย ซึ่งในที่สุดได้ประชุมพิจารณาตกลงให้ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างและปรับปรุงพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาลขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีมีมติและในข้ออื่นๆ ที่ได้ตกลงกันในที่ประชุมต่อไป ส่วนข้อที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสิทธิในค่าเช่าที่ดินฯ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการฯ ให้เป็นของสุขาภิบาลย่อมตกเป็นสิทธิของเทศบาลโดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้วนั้น ในที่สุดปรากฏตามบันทึกรายงานการประชุมว่า กระทรวงการคลังก็เห็นพ้องด้วย ต่อมาเมื่อผู้แทนคณะกรรมกฤษฎีกาได้ยกร่างกฎหมายรายได้บำรุงเทศบาลขึ้นใหม่แล้ว ก็ได้นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามหลักการของคณะรัฐมนตรี ปรากฏในร่างมาตรา ๔ ว่า ผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากที่ดินอันเคยเป็นรายได้ของสุขาภิบาลใดให้เป็นผลประโยชน์ของเทศบาลซึ่งสืบสิทธิของสุขาภิบาลนั้น เว้นแต่จะเป็นผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากที่ดินรัฐบาลหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากที่ดินถนน และที่สาธารณะที่เทศบาลบำรุงรักษาหรือครอบครองอยู่ และได้เสนอร่างนั้นไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือนำส่งที่ ๒๒๓๕/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๘๖ ระหว่างนั้นเป็นระหว่างเวลาสงครามโลกครั้งที่ ๒ และได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลด้วย ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการต่อไปที่จะตรากฎหมายแก้ไขพระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาลตามร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นประการใด ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๙๓ และ พ.ศ. ๒๔๙๖ (เลิกสงครามแล้ว) คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติกำหนดรายได้ของเทศบาลไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีก ๒ ฉบับ แต่เป็นร่างใหม่ที่กระทรวงมหาดไทย

เสนอ ซึ่งต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ ขึ้น ก็ปรากฏว่าหาได้นำร่างดังที่เสนอมาใน พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยไม่ แต่เป็นร่างใหม่อีกฉบับหนึ่งต่างหาก และไม่มีการยกปัญหาเดิมในเรื่องสิทธิของเทศบาลที่จะได้รับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุขึ้นพิจารณาประการใดด้วยข้อความดังเช่นที่ร่างไว้ในมาตรา ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้นจึงหาปรากฏในพระราชบัญญัติพ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่

(๓) กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติแก้ไขประกาศพระบรมราชโองการเดิม และพระราชบัญญัติรายได้บำรุงเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๙ ทำนองที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระบรมราชโองการฯ เรื่องใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ก็ยังมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอยู่ตามบันทึกฉบับแรกที่ได้เสนอมาโดยหนังสือที่ ๒๑๒๗/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๘๑ การที่กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับเงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าที่ดินเป็นของผู้ใด ผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน จึงให้เก็บเงินค่าเช่า ฯลฯส่งเป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงนั้น น่าจะเป็นด้วยเข้าใจมติของคณะรัฐมนตรีผิดไปว่าอาจสั่งการให้เป็นไปตามนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติปันรายได้ให้แก่เทศบาลเสียก่อน คำสั่งนั้นจึงไม่ลบล้างสิทธิของเทศบาลเมืองนครสวรรค์เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นสิทธิที่ได้มาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๖/๒๕๐๑

บันทึก
เรื่อง หารือการตัดฟันไม้หวงห้ามในเขตที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา หวงห้ามที่ดินเพื่อราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเรื่องดังกล่าวข้างบนตามความประสงค์ของกระทรวงเกษตร ตามหนังสือที่ ๒๓๒๔ ก.ม.๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๑ ความว่า ตามหนังสือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรมป่าไม้ ที่ ษ. ๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ส่งบันทึกความเห็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามไปให้กรมป่าไม้ทราบ ความว่า ในกรณีที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น ถ้าในที่ดินที่หวงห้ามมีไม้ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ก็ดี หรือมีแร่อันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็ดี เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้หรือแร่ดังเช่นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อการราชทัณฑ์ดังเช่นในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ย่อมตัดต้นไม้เพื่อการราชทัณฑ์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปตัดฟันไม้เพื่อการอย่างอื่นหาได้ไม่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และในขณะเดียวกันพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าตัดฟันไม้อันเป็นการขัดขวางต่อการราชทัณฑ์ได้หวงห้ามไว้นั่นก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน บัดนี้ กรมป่าไม้เห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตอนที่ว่า ที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อการราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ย่อมตัดฟันไม้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ นั้น มีปัญหาน่าสงสัยว่าเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะตัดไม้เพื่อประโยชน์เฉพาะภายในเขตที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามสำหรับใช้ในการราชทัณฑ์เพียงเท่านั้น หรือเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะตัดไม้ภายในเขตที่ดินหวงห้ามและจะนำไปใช้ประโยชน์ของกรมราชทัณฑ์นอกเขตที่ดินหวงห้ามได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วตามบันทึกที่ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ษ. ๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อการราชทัณฑ์ดังเช่นในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ย่อมตัดฟันไม้เพื่อการราชทัณฑ์ได้โดยมิต้องขออนุญาตต่อ

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนี้ เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ก็มีสิทธิที่จะตัดไม้ภายในเขตที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินสำหรับใช้ในการราชทัณฑ์ไม่เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์ภายในเขตที่ดินหวงห้ามเท่านั้น เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์อาจตัดไม้ภายในเขตที่ดินหวงห้ามนั้นเพื่อใช้ในการราชทัณฑ์นอกเขตที่ดินหวงห้ามได้ด้วย แต่จะใช้เพื่อประโยชน์อื่นใดหาได้ไม่

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๐๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๗/๒๕๐๒

บันทึก
เรื่อง บริษัทขนส่งจำกัด ขอยืมใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืน
เพื่อใช้เป็นที่จอดรถและสถานีขนส่ง

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๘๓๓๖/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๑ ความว่า กระทรวงคมนาคมขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาว่า การให้บริษัทขนส่ง จำกัด ยืมที่ดินที่กรมการขนส่งเวนคืน ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้เป็นที่จอดรถและสถานีขนส่งจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการใด ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กรมการขนส่งโอนงานจัดตั้งหน่วยฝึกอบรมซ่อมเครื่องยนต์และบำรุงรักษายานยนต์ ตามความช่วยเหลือขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศไปให้องค์การ ร.ส.พ.รับไปดำเนินการ บริษัทขนส่ง จำกัด จึงใคร่ขอยืมใช้ที่ดินที่กรมการขนส่งได้เวนคืนไว้ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร เพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวเป็นที่จอดรถและทำเป็นสถานีขนส่งของบริษัทขนส่ง จำกัด กรมการขนส่งเห็นว่า การที่บริษัทขนส่ง จำกัด ใช้สถานที่และที่ดินที่เวนคืนมาเป็นของรัฐเพื่อกิจการดังกล่าวแล้ว ไม่ขัดต่อหลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ แต่อย่างใด เพราะไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติเวนคืนฯ บัญญัติว่า เมื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐแล้ว จะต้องใช้ที่ดินนั้นให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จะใช้ที่ดินไปในทางใดก็ย่อมได้เพียงแต่ให้อยู่ในข่ายที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือประโยชน์ในการป้องกันประเทศหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแห่งรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ บริษัทขนส่ง จำกัด ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ถือหุ้น ๙๗ % ก็เป็นกิจการสาธารณูปโภค และที่ดินที่เวนคืนก็ยังว่างอยู่มิได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด จึงน่าที่จะให้บริษัทขนส่ง จำกัด ขอยืมไปใช้ประโยชน์ได้แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่ากรมการขนส่งไม่อาจให้บริษัทขนส่ง จำกัด ยืมที่ดินแปลงนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ เพราะขัดกับหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ แต่ในกรณีนี้บริษัทขนส่ง จำกัด มิใช่รัฐ และในหมายเหตุของพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินแปลงนี้มาก็ได้แสดงเจตนารมณ์ของการเวนคืนที่ดินรายนี้ไว้ชัดเจนว่ารัฐต้องเป็นผู้ใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนถ้าจะให้บริษัทขนส่ง จำกัด ซึ่งเป็นเอกชนใช้ที่ดินรายนี้ก็จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเวนคืนฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนก็คือการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่เพื่อกิจการอันจำเป็นดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของการเวนคืนทรัพย์สินก็เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพื่อรัฐซึ่งเป็นผู้รับโอนจะได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ดังได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้น สำหรับในกรณีนี้ปรากฏว่าที่ดินรายนี้ได้ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐเพื่อกรมการขนส่งจะได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อประโยชน์ในการสร้างสถานีการขนส่ง เป็นที่หยุดหรือจอดยานพาหนะเพื่อการขนส่งฯลฯ ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๗ และหมายเหตุต่อท้ายพระราชบัญญัตินั้น ฉะนั้นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินรายนี้ก็คือรัฐและกรมการขนส่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้ที่ดินที่ได้เวนคืนมานี้ให้เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นเพียงเอกชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้รัฐบาลจะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนี้อยู่ด้วยก็ไม่เป็นข้อสำคัญ เพราะฉะนั้นกรมการขนส่งจึงไม่อาจมอบให้บริษัทขนส่ง จำกัด ไปดำเนินการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมานี้ได้

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๐๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๖

บันทึก
เรื่อง ขอให้ตีความพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
ในท้องที่ตำบลบางพระอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๗

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๓๘๘๒/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๐๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๙๗ ตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยว่าเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกามีอยู่แต่เฉพาะในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา ตามชื่อตำบลที่ระบุไว้ หรือจะยึดถือแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นหลักว่า เขตหวงห้ามย่อมครอบคลุมไปถึงตำบลอื่นด้วยภายในเส้นแนวเขตโดยรอบที่ปรากฏอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๙๗ แล้วเห็นว่า เขตหวงห้ามมีเพียงใดนั้น จะต้องอยู่ในท้องที่ตำบลที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาและภายในเส้นเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเฉพาะของตำบลนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีการะบุหวงห้ามเฉพาะตำบลบางพระจะถือเอาตามแผนที่ให้คลุมไปถึงท้องที่ตำบลอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตหวงห้ามด้วยหาได้ไม่ ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกานี้จึงใช้บังคับหวงห้ามได้แต่เฉพาะเขตในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในตำบลบางพระเท่านั้น ทั้งนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๔๐/๒๔๙๘ ระหว่างกรมป่าไม้ โจทก์ นายฮวด หนูแก้ว จำเลย วินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าคุ้มครองฯ ในทำนองนี้ไว้แล้ว

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๐๖

เรื่องเสร็จที่ ๔๔/๒๕๐๖

บันทึก

เรื่อง หารือการขยายเขตถนนพระราม ๔ ตอนคลองเตย - พระโขนง ให้กว้าง ๓๐ เมตร โดยอาศัยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๆ พ.ศ. ๒๔๙๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๑๑๑๕๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๐๕ ว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการขยายเขตถนนพระราม ๔ ตอนคลองเตย-พระโขนง ให้กว้าง ๓๐ เมตร โดยอาศัยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๗ รวม ๓ ข้อ มีข้อความโดยละเอียดว่า ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ.๒๔๙๗ กรมโยธาเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนและก่อสร้างทางหลวงจังหวัด สายคลองเตย-พระโขนง ทางหลวงสายนี้ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังกล่าว ได้กำหนดเขตทางเพื่อการเวนคืนไว้กว้าง ๓๐ เมตร ตลอดสาย ในชั้นแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ กรมโยธาเทศบาลได้สร้างทางหลวงจังหวัดสายนี้ โดยถมดินคันทางกว้างประมาณ ๘ เมตร และทำผิวจราจร ๕ เมตร ตลอดสาย แล้วจึงได้มอบให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ รับไปดำเนินการต่อไป ครั้นต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เทศบาลนครกรุงเทพ ด้วยความช่วยเหลือจากยูซอม ได้ว่าจ้างให้ก่อสร้างปรับปรุงผิวถนนพระราม ๔ (ตอนคลองเตย-พระโขนง) ให้เป็นถนนคอนกรีต กว้าง ๓๐ เมตร จึงปรากฏว่าเขตทางที่ได้ทำการเวนคืนไว้บางตอน ยังมีความกว้างไม่ครบ ๓๐ เมตร กรมโยธาเทศบาลสอบสวนเรื่องนี้ ปรากฏว่า เขตทางบางตอนมีความกว้างไม่ครบ ๓๐ เมตร จริง เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่ได้กันเขตทางหลวงจังหวัดสายนี้บางตอนผิดพลาดไป ซึ่งเรื่องนี้กรมโยธาเทศบาลได้รายงานว่า ได้มอบเรื่องให้คณะกรรมการเวนคืนพิจารณาดำเนินการเพื่อจัดกรรมสิทธิ์เขตทางกว้าง ๓๐ เมตรต่อไป คณะกรรมการเวนคืนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้อาจมีปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งเจ้าของที่ดินบางรายอาจไม่ยินยอมปฏิบัติตามมติคณะกรรมการเวนคืน ที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อขยายเขตทางต่อไปอีกให้กว้างครบ ๓๐ เมตร ตามพระราชบัญญัติเวนคืน จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยว่า กรมโยธาเทศบาล และคณะกรรมการเวนคืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังมีอำนาจและหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปตามกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ

๑) อำนาจหน้าที่ของกรมโยธาเทศบาลในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด ในท้องที่ตำบล

คลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ.๒๔๙๗ นั้น ยังคงมีอยู่เพื่อดำเนินการขยายเขตทางหรือไม่

๒) ถ้าหากกรมโยธาเทศบาล ยังมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขยายเขตทางหลวงจนครบ ๓๐ เมตร ตามพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว การชดเชยราคาที่ดินที่ขยายออกไปใหม่นี้จะต้องจ่ายให้เจ้าของที่ดินตามราคาเดิมที่คณะกรรมการเวนคืนได้กำหนดราคาไว้ และได้เคยจ่ายไปก่อนแล้ว หรือจะต้องจ่ายค่าที่ดินในราคาใหม่ ตามราคาในปัจจุบันประการใด

๓) เจ้าของที่ดินบางรายที่ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกโฉนด และได้กันเขตถนนตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่เจ้าหน้าที่ได้กันเขตไว้ และได้ทำการซื้อขาย โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปให้ผู้อื่น ในกรณีนี้จะต้องจ่ายค่าที่ดินตามราคาที่ได้ซื้อขายกันใหม่หรือไม่ ถ้าปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวยังอยู่ในเขตเวนคืน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาตามที่กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น ปรากฏว่าได้ประกาศใช้บังคับในเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๔๙๗ ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ และเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัดตามความในพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มีแผนผังแสดงแนวทางและขนาดและบัญชีที่แนบท้ายพระราชบัญญัติ โดยไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินว่าจะเวนคืนไว้ก่อนประการใด การออกพระราชบัญญัติเวนคืนๆ โดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตก่อนเช่นนี้ พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๔๑[๑] บัญญัติไว้ให้กระทำได้โดยชอบและเมื่อออกพระราชบัญญัติแล้ว การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒

(๒) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าพระราชบัญญัติเวนคืนๆ แต่ละฉบับจะต้องดำเนินการให้สำเร็จไปภายในระยะเวลาเท่าใด ฉะนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ตราบใดที่ถนนสายที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รายนี้ยังสร้างไม่เสร็จ พระราชบัญญัติเวนคืนๆ นี้ยังคงบังคับใช้ได้อยู่ และเจ้าหน้าที่เวนคืน (ซึ่งในกรณีนี้คืออธิบดีกรมโยธาเทศบาล) ยังมีอำนาจที่จะสร้างหรือขยายเขต

---

[๑] มาตรา ๔๑ เมื่อจะสร้างหรือขยายทางหลวงในท้องที่ใดและปรากฏว่าสำหรับการนั้นจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดในท้องที่นั้น ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ

เพื่อประโยชน์แห่งการออกพระราชบัญญัติเช่นว่านี้ จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่ดินว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

ถนนนี้ได้ เพื่อให้มีขนาดกว้างเต็ม ๓๐ เมตร ตามที่แสดงไว้ในแผนผังท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ จนตลอดสาย แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะได้เคยกันเขตทางสายนี้บางตอนผิดพลาดไป คือมีความกว้างไม่ครบ ๓๐ เมตรก็ตาม

(๓) การจ่ายเงินค่าทำขวัญชดเชยเป็นค่าที่ดินหรือทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในทุกกรณีก็เห็นว่าจะต้องจ่ายให้ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนฯ ตามความที่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งใน ๒. ของมาตรา ๕๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒

(๔) การที่เจ้าของที่ดินบางรายอาจได้ทำการรังวัดแบ่งแยกโฉนด และได้กันเขตถนนไว้ผิดพลาดไปตามที่เจ้าหน้าที่ได้กันเขตไว้ หรือได้ทำการซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์ไปให้ผู้อื่นแล้วก็ดี เห็นว่าไม่กระทบกระทั่งถึงราคาที่ดินหรือทรัพย์สินที่จะต้องชดเชยให้เจ้าของดังที่กล่าวไว้ในความเห็นข้อ (๓) แต่ประการใด ในที่นี้เห็นควรกล่าวไว้เสียด้วยว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความในพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น มีวิธีการที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐตามมาตรา ๕๐[๓] (ซึ่งในกรณีเวนคืนรายนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแก่ทรัพย์สินรายใด จนกรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐเมื่อใดแล้วหรือไม่) ซึ่งในกรณีเช่นนั้นการแบ่งแยกโฉนดหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปให้ผู้อื่น จะไม่มีผลอย่างใดเลย เพราะเท่ากับเอาที่ดินของรัฐไปแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์โดยไม่มีอำนาจ หรือหากปรากฏว่าที่ดินรายใด เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐตามมาตรา ๕๐ ในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนฯ จนถึงวันที่กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตระยะ ๑๐๐ เมตรจากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้างก็ต้องห้ามมิให้จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยประการใดๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖[๔] และมาตรา ๕๐ วรรคสอง

---

[๒] มาตรา ๕๓ เงินค่าทำขวัญนี้ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๑ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

๒. ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๕๐ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครอง หรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนดก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น

ในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จนถึงวันที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ ให้นำความในมาตรา ๔๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๔] มาตรา ๔๖ ในระหว่างเวลาที่ให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืนและเมื่อเจ้าหน้าที่ปักหลักแนวสำรวจแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตระยะ

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๐๖

---

๑๐๐ เมตร จากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้างจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือโดยประการอื่น จำนอง หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เรื่องเสร็จที่ ๖๒/๒๕๐๖

บันทึก
เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๕๖๐๗/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๐๖ ความว่า ประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าการที่จะเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อให้รัฐมีอำนาจนำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปให้คนเช่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม จะทำได้หรือไม่เพียงใด ถ้าทำไม่ได้จะต้องแก้กฎหมายใดบ้าง อย่างใด จึงจะให้มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ขอให้เรียกประชุมใหญ่พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาโดยได้เชิญผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (นายทวี บุณยเกต และนายโอสถ โกศิน) มาชี้แจงด้วยแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ในปัญหาข้อแรกที่ว่าการเวนคืนจะพึงกระทำได้หรือไม่นั้น ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีความบัญญัติไว้โดยตรง แต่ได้มีบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคแรก ว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” เมื่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้มีความบัญญัติไว้ดังนี้ จึงเป็นการแน่ชัดว่า การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องวินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่าการเวนคืนซึ่งรัฐจะพึงกระทำได้หรือมิได้นั้น ได้มีประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมาประการใดบ้างหรือไม่

๑.๑ นับแต่ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงได้มีประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งบัญญัติให้นำประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมาใช้นั้น ได้มีรัฐธรรมนูญตราขึ้นใช้หลายฉบับ และในส่วนที่เกี่ยวแก่ปัญหาที่ว่า ได้มีบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดเริ่มแต่การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ตลอดมาและรวมถึงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ด้วย ว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และได้บัญญัติบังคับไว้ต่อไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๙๒ ด้วยว่า การเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ก็เฉพาะเมื่อ (๑) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง และ (๓) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และได้มามีความบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๙๕ ขึ้นอีกเหตุหนึ่งเป็น (๔) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น กับทั้งได้บัญญัติบังคับไว้ด้วยว่ารัฐจะต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้นด้วย

๑.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ย่อมจะไม่เป็นที่สงสัยแต่ประการใดว่าสิทธิของประชาชนพลเมืองแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ว่ารัฐจะต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเขาก็ดี และเขาจะต้องได้รับชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมจากการเวนคืนก็ดี จะมิใช่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อสิทธิของประชาชนพลเมืองเช่นว่านี้เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายข้างมากก็เห็นว่าข้อจำกัดอำนาจของรัฐที่จะพึงเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนมาได้ทั้ง ๔ ประการดังได้กล่าวมา ก็ย่อมเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ไม่พึงแยกออกจากกันได้ แต่กรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าข้อจำกัดในประการที่ (๔) ที่ว่า “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” นั้น ไม่พึงถือว่าเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

๑.๓ เมื่อข้อจำกัดในการเวนคืนที่ดินดังได้กล่าวมาเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยฉะนี้แล้ว ปัญหาการเวนคืนในเรื่องที่หารือมานี้ รัฐจะพึงกระทำได้หรือมิได้ ก็แล้วแต่ว่าการเวนคืนนั้นจะตกอยู่ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังได้กล่าวมานั้นหรือไม่

๑.๔ ปรากฏตามปัญหาที่หารือมานั้นแล้วว่า การเวนคืนที่คิดจะกระทำนั้นมิใช่เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค มิใช่เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ และมิใช่เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติจึงเหลือเป็นข้อที่จะต้องพิจารณาว่า การเวนคืนที่หารือมานี้จะตกอยู่ในเหตุประการที่ ๔ คือ “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” หรือไม่เท่านั้น

๑.๕ พึงสังเกตเป็นประการแรกว่า คำว่า “เพื่อประโยชน์ของรัฐ” นั้น แม้จะเป็นคำที่มีความหมายกว้างอยู่บ้างก็จริง แต่ก็มีความจำกัดอยู่เหมือนกันว่าประโยชน์ที่จะพึงได้นั้นจะต้องเป็นประโยชน์ของ”รัฐ” คือประโยชน์ของแผ่นดินโดยส่วนรวม และพึงสังเกตเป็นข้อต่อไปด้วยว่า คำว่า “ประโยชน์ของรัฐ” นั้น ได้มีถ้อยคำต่อท้ายไว้ด้วยว่า “อย่างอื่น” คือ “ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” คำต่อท้ายว่า “อย่างอื่น” นี้ แสดงให้เห็นว่าประสงค์ให้มีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการเวนคืนใน ๓ ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย กล่าวคือ การเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคก็ดี เพื่อการอันจำเป็นเพื่อป้องกันประเทศก็ดี เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติก็ดี ล้วนแต่เป็นการเวนคืนกรรมสิทธิ์มาเป็นของรัฐ และรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ที่ได้รับโอนมาเองทั้งสิ้น มิใช่เป็นเรื่องโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น หรือให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐนี้เป็นฉันใด การเวนคืนมาเพื่อ “ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” ก็จะต้องเป็นฉันนั้น

๑.๖ อาศัยข้อวินิจฉัยอันได้ยกขึ้นเป็นข้อสังเกตทั้ง ๒ ประการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายข้างมากเห็นว่า การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น นับได้ว่าเป็นประโยชน์ของแผ่นดินโดยส่วนรวม ฉะนั้นหากว่าการเวนคืนจะได้กระทำภายใต้เงื่อนไขอันได้เสนอเป็นข้อสังเกตในประการที่ ๒ ดังได้กล่าวมาแล้ว คือมิใช่เป็นไปในทางที่จะให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐ หรือมามีประโยชน์จากการเวนคืนดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกรายงานของประธานคณะกรรมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งสำเนามาเพื่อประกอบการพิจารณา) รัฐบาลก็ย่อมจะดำเนินการเวนคืนได้

๒. เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในปัญหาที่หารือมาในปัญหาข้อแรกดังได้กล่าวมาแล้วใน ๑. ก็ไม่จำต้องพิจารณาในปัญหาข้อต่อไป

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๐๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๐๗[๑]

เรื่อง

ปัญหาการโอนที่ดินที่มีผู้บริจาคให้กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

ผู้ทำ

คณะที่ ๕

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ที่ดินที่ประชาชนจัดซื้อมอบให้กระทรวงศึกษาธิการโดยให้เป็นสมบัติของการศึกษาประชาบาล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประโยชน์ของศึกษาประชาบาล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (เรื่องมีความเห็นแย้ง โปรดดูความเห็นแย้ง)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

การที่พระราชบัญญัติประถมศึกษา ฯ บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนประชาบาลเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปในการโอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประถมศึกษา ฯ ดังกล่าวมิได้เป็น 'บทกฎหมายเฉพาะ' ตามนั้น มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่มีอำนาจโอนกรรมสิทธิ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวแลกเปลี่ยนกับเอกชนได้หรือไม่

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

ข้อวินิจฉัย

กระทำไม่ได้เพราะขัดต่อมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ที่ดินที่ประชาชนจัดซื้อมอบให้กระทรวงศึกษาธิการถือกรรมสิทธิ์โดยให้เป็นสมบัติของการศึกษาประชาบาลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

พระยา"อิศร"ฯ เห็นว่าที่ดินรายนี้ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงศึกษาธิการยึดถือไว้ในนามของการศึกษาประชาบาลต้องเป็นสมบัติของการศึกษาประชาบาล ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๐๗

บันทึก
เรื่อง การอนุญาตให้ส่วนราชการเข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนคุ้มครองโดยยกเว้นค่าธรรมเนียม

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๒/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๐๕ ความว่า เนื่องจากกรมกสิกรรมขอสร้างสวนทดลองการยางในป่าริมทางหลวงสายกระบุรี - ชุมพร ตอนหลัก กม.๓๗.๐๘๒ - ๓๘.๔๑๒ ท้องที่ตำบลปากจั่น อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง รวม ๓ แปลง เป็นเนื้อที่ ๑๑๕ ไร่ อันเป็นป่าที่ได้คุ้มครองไว้แล้ว ชื่อป่าคุ้มครองน้ำขาว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๐๑) และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๕ ตอนที่ ๗๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๑กระทรวงเกษตรพิจารณาแล้วเห็นว่า ในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าอาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าสงวนคุ้มครองได้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๘ และ ๑๑ แต่การอนุญาตนั้นจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการนั้นๆ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๙)ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ และโดยที่กรมกสิกรรมเป็นส่วนราชการของรัฐและการขอเข้าทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองดังกล่าวนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ กระทรวงเกษตร จึงมีความเห็นว่าสมควรอนุญาตให้กระทำได้โดยผ่อนผันให้กรมกสิกรรมเข้าดำเนินการในป่าคุ้มครองโดยมิต้องเพิกถอนสภาพป่าคุ้มครองแต่อย่างใด ทั้งควรจะอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองโดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวงอีกโสตหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นปัญหาใหญ่ที่จะก่อให้เกิดภาระยุ่งยากแก่กรมกสิกรรมในอันที่จะดำเนินการทดลองและขยายยางพันธุ์ดีตามนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่โดยที่เงื่อนไขการอนุญาตจำเป็นต้องเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวง ทั้งการจะอนุญาตให้กรมกสิกรรมเข้าไปอาศัยทำประโยชน์ในป่าสงวนคุ้มครองเป็นปัญหา ฉะนั้นกระทรวงเกษตรจึงใคร่ขอหารือในปัญหาดังกล่าวว่า การที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ตามทางพิจารณาของกระทรวงเกษตรคืออนุญาตให้ส่วนราชการเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าสงวนคุ้มครองโดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงจะพึงกระทำได้เพียงใดหรือไม่ หรือควรจะพิจารณากำหนดหลักการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรแล้ว มีความเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

ว่าการอนุญาตชั่วคราวตามความในวรรคสองของมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้เรียกเก็บหรือให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม แต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ จะกำหนดค่าธรรมเนียมหรือไม่ก็ได้ เมื่อรัฐมนตรีได้กำหนดในกฎกระทรวงระบุให้การใดต้องเสียค่าธรรมเนียมแล้ว แม้จะเป็นการอนุญาตให้กระทำได้ชั่วคราวก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียม แต่ในเรื่องการที่กรมกสิกรรมขอสร้างสวนทดลองการยางนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้สอบถามผู้แทนกระทรวงเกษตรแล้ว ได้ความว่าเป็นการกระทำซึ่งไม่ต้องด้วยข้อใดของอัตราค่าธรรมเนียมในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑[๓] จึงเป็น

---

[๑] มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๘ ป่าใดที่ได้กำหนดเป็นป่าคุ้มครองแล้วนั้น บุคคลใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าคุ้มครองนั้นก็ได้ ในเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายอันว่าด้วยการนั้นแล้ว แต่จะยึดถือ จับจองก่อนสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่านั้นหาได้ไม่

เมื่อเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้บุคคลใดอาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองเป็นการชั่วคราว ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ โดยให้ผู้ที่ประสงค์จะอาศัยหรือทำประโยชน์ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้แห่งอำเภอท้องที่ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

[๒] มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินจำนวนอย่างสูงที่กำหนดไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

[๓] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

ข้อ ๙ อัตราค่าธรรมเนียมให้กำหนดดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ค่าแบบคำขอทำไม้หรือหรือเก็บหาของป่าในป่าสงวน ฉบับละ ๑ บาท

(๒) ค่าใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าสงวน ฉบับละ ๒ บาท

(๓) ค่าใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฉบับละ ๑ บาท

(๔) ค่าใบคู่มือคนงานหรือผู้รับจ้าง ฉบับละ ๑ บาท

(๕) ค่าธรรมเนียมการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๕ สำหรับเรื่องการทำไม้ ฉบับละ ๑๐ บาท

(๖) ค่าธรรมเนียมการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๕ สำหรับเรื่องการเก็บหาของป่า ฉบับละ ๒ บาท

(๗) ค่าใบอนุญาตให้บุคคลอาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน เพื่อ

กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม และด้วยเหตุนี้จึงไม่มีปัญหาที่จะพิจารณาว่าจะงดเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ได้เพียงใดตามที่หารือมา

(ลงชื่อ) เสกล บุณยัษฐิติ
(นายเสกล บุณยัษฐิติ)
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๐๗

(ก) ปลูกสร้างอาคารเพื่ออยู่อาศัยเองและใช้เป็นที่พืชผักสวนครัวหรือเป็นคอกสัตว์ที่เลี้ยงไว้เองตามควรแก่อัตภาพ ไร่ละ ๕๐ บาท ต่อปี

(ข) ปลูกสร้างอาคารเพื่อประโยชน์ในการค้า ไร่ละ ๕๐๐ บาท ต่อปี

(ค) ทำการเพราะปลูกเพื่อประโยชน์ในการค้า

ไม้ยืนต้น	ไร่ละ	๕๐ บาท	ต่อปี
ไม้ล้มลุก	ไร่ละ	๒๕ บาท	ต่อปี

(ง) ทำการปลูกพันธุ์ไม้ป่าเลน ไร่ละ ๕ บาท ต่อปี

(จ) ทำการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์ในการค้า ไร่ละ ๑๐ บาท ต่อปี

(ฉ) ทำการขุดทำแร่ ไร่ละ ๑๐๐ บาท ต่อปี

(ช) ทำการขุดดินหรือระเบิดหิน ไร่ละ ๒๕ บาท ต่อปี

ในการคำนวณค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตาม (๗) เศษของไร่ให้คิดลดลงตามส่วนเศษของ ๑ ตารางวา ไม่คิด

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๐๘

บันทึก
เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ จากการให้เช่าซื้อโรงเรือน

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๕๐๓/๑๑๑๑๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๘ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า กรมประชาสงเคราะห์จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ในการที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินกิจการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนเช่าซื้อโรงเรือนและที่ดินที่อยู่อาศัย ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์มิได้ยื่นรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่สำนักงาน ก.ต.ภ. เห็นว่าเมื่อกฎหมายบัญญัติให้ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ไม่ได้รับการยกเว้นในเรื่องนี้ ก็ควรปฏิบัติการตามกฎหมาย แต่ถ้ามีนโยบายเป็นอย่างอื่นก็ควรออกกฎหมายยกเว้นนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การที่กรมประชาสงเคราะห์จัดให้มีการให้เช่าซื้อโรงเรือนและที่ดิน และจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่นั้น อยู่ที่ว่าการตีความในกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ให้ทุกคนแม้แต่รัฐก็ต้องเสียภาษี ส่วนที่ไม่ประสงค์จะให้อยู่ในข่ายบังคับต้องเสียภาษีนั้นได้บัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ความว่า

มาตรา ๙ ทรัพย์สินดั่งต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน จึงต้องตีความใน (๒) คำว่า ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ว่ามีความหมายเพียงใด โรงเรือนและที่ดินเป็นทรัพย์สินตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหา และ คำว่า รัฐบาลในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ก็หมายความถึงรัฐหรือทบวงการเมืองของรัฐ ทรัพย์สินของรัฐบาลจึงหมายความถึงทรัพย์สินของรัฐรวมทั้ง

ทรัพย์สินที่ทบวงการเมืองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เมื่อกรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนและที่ดินที่ให้เช่าซื้อ โรงเรือนและที่ดินนั้นจึงถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ส่วนคำว่ากิจการของรัฐบาล หมายถึงราชการของทบวงการเมืองต่างๆ โดยตรง การที่กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดให้มีการให้เช่าซื้อโรงเรือนและที่ดินให้แก่เอกชน จึงถือไม่ได้ว่าโรงเรือนและที่ดินที่ได้ให้เช่าซื้อนั้นใช้ในราชการของกรมประชาสงเคราะห์โดยตรง และถือไม่ได้ด้วยว่าใช้ในกิจการสาธารณะ เพราะเอกชนผู้เช่าซื้อเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิใช้และจะได้รับกรรมสิทธิ์เป็นส่วนตัวในภายหลัง จึงไม่เข้าอยู่ในบทยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๐๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๐/๒๕๐๙

บันทึก
เรื่อง นายประจวบ บุรานนท์ ขอแลกเปลี่ยนที่ดินราชพัสดุ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๕๒๘๗ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๐๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กระทรวงการคลังหารือมาโดยมีข้อเท็จจริงว่า นายประจวบ บุรานนท์ ได้เสนอเรื่องราวต่อกรมการปกครองขอเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอป้อมปราบศัตรูพ่ายปัจจุบัน เนื้อที่ ๑๕๑ ตารางวา โดยขอให้กรมการปกครองไปเช่าที่ดินของนายประจวบ บุรานนท์ ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนศุภมิตร เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ เพื่อปลูกสร้างที่ว่าการอำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย โดยนายประจวบ บุรานนท์ จะให้เงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นค่ารื้อถอนและค่าปลูกสร้างที่ว่าการอำเภอใหม่ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นสมควรให้ยกเลิกการขอแลกเช่าเป็นการแลกเปลี่ยนตามมติที่ประชุมของเจ้าหน้าที่ และมีความเห็นว่าโดยเหตุที่ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินการแลกเปลี่ยนจำเป็นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ อนึ่ง ที่ดินราชพัสดุนี้มีราคาเกินกว่าห้าแสนบาท ตามระเบียบเมื่อจะทำการแลกเปลี่ยนต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอให้กระทรวงการคลังเป็นฝ่ายพิจารณาดำเนินการกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับเรื่องการให้แลกเปลี่ยนที่ดินที่ตั้งที่ว่าการอำเภอป้อมปราบศัตรูพ่ายกับที่ดินของนายประจวบ บุรานนท์ แต่มีความเห็นว่าที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงนี้ เมื่อเลิกใช้เป็นสถานที่ราชการแล้วย่อมหมดสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนกรรมสิทธิ์แลกเปลี่ยนย่อมทำได้โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาที่กระทรวงการคลังกับกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแตกต่างกัน จึงได้หารือมาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอป้อมปราบศัตรูพ่ายปัจจุบันนี้ตามข้อเท็จจริงเป็นสำนักราชการบ้านเมือง มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา

๑๓๐๔[๑] เพียงแต่การที่กระทรวงมหาดไทยจะเลิกใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ ไม่ไม่ทำให้ที่ดินแปลงนี้หมดสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ถ้ากระทรวงการคลังจะแลกเปลี่ยนที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับที่ดินของนายประจวบ บุรานนท์ ก็จะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ไปให้แก่นายประจวบ บุรานนท์เสียก่อน จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๐๙

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๐๙[๑]

เรื่อง

ขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นราชพัสดุ

ผู้ทำ

คณะที่ ๖

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

(๑) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งตาม มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และได้มอบให้กระทรวงการคลังขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว เป็นทรัพย์สินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ และอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

(๒) การขายที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

(๑) ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน กรณีนี้มิได้มีลักษณะดังกล่าว จึงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

นอกจากนี้ที่ดินดังกล่าวก็ไม่อยู่ในความดูแลรักษาของอธิบดีตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเข้าข้อยกเว้นคือ มีกฎหมายอื่น (คำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร)กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลรักษาอยู่แล้ว

(๒) กระทรวงการคลังมีอำนาจขายที่ราชพัสดุรายนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสาม

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙

บันทึก
เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๒๐๑๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุเป็นกรณีรีบด่วน โดยได้หารือมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามหนังสือของกระทรวงการคลังและสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเอกสารประกอบที่ได้ส่งมา

ข้อเท็จจริงมีว่า กระทรวงการคลังมีความประสงค์จะขายเป็นการด่วนซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางแห่งในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ซึ่งตกเป็นของรัฐตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนี้รัฐได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งกระทรวงการคลังได้รับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุแล้ว กระทรวงการคลังเห็นว่า ขณะนี้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการจำหน่าย โอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุโดยทั่วไปอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๙ โดยถือว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุนั้น กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันจะเข้าข่ายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจจัดการผลประโยชน์ เช่นจัดให้ประชาชนเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า และหากมีความจำเป็นต้องขายหรือแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน กระทรวงการคลังก็ได้ขายหรือแลกเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมอยู่เสมอ โดยมิได้ออกเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และที่ดินซึ่งตกมาเป็นของรัฐก็มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงการคลังควรมีสิทธิที่จะจำหน่ายโอนได้โดยมิต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง (นายสัคค์ รัตนสาตร และนายอุดม ศรีเจริญ) เห็นว่าปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในที่นี้มีว่า การที่กระทรวงการคลังจะขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุจะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่อย่างไร ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นจึง

มีอยู่ว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เป็นทรัพย์สินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นย่อมมีลักษณะดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็คือ (ก) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (ข) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น การที่ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น ทรัพย์สินนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะทั้งสองประการดังที่กล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้าไม่ครบถ้วนทั้งสองประการแล้ว ทรัพย์สินนั้นก็หาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าทรัพย์สินที่เป็นปัญหานี้ตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และรัฐได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้รับมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้แล้ว ทั้งตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ นั้น ใน ๒. ก็ได้ระบุไว้ว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บรรดาที่ตกเป็นของรัฐดังกล่าวใน ๑. ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการ ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ” จึงเห็นได้ว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุดังกล่าว มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด จึงคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น ซึ่งกระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิจำหน่ายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖[๑]

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่า เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เพราะมาตรา ๘[๒] ของประมวลกฎหมายนี้ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาบรรดาที่ดิน

---

[๑] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

[๒] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการ

ทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้อธิบดีจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วยก็ตาม แต่ที่ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาในเมื่อเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ นี้จึงกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งมีความหมายว่า ถ้ามีกฎหมายอื่นบังคับแก่การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินในกรณีใดแล้ว การก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นนั้น อำนาจหน้าที่ที่จะดูแลรักษาของอธิบดีก็หามีไม่ และกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน (คือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ) ในกรณีที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่นี้ ก็คือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนั้นการโอนทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปยังเอกชนจึงมิจำต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามความในวรรคสามแห่งบทบัญญัติมาตรา ๘ ประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอันเป็นปัญหานี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์คือกระทรวงการคลังก็อาจจำหน่ายได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือวรรคสามของมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๐๙

คุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

[๓] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๑๒

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม (กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทน)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือด่วนมากที่ สร.๐๔๐๓/๑๗๗๔ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ความว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม ตอนอุดรธานี - สกลนคร ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายอุดรธานี - นครพนม ในท้องที่อำเภอเมืองอุดรธานี อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี อำเภอสว่างแดนดิน อำเภอพรรณานิคม อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร และอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๑๐ อธิบดีกรมทางหลวงได้เสนอให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยช่างโทแขวงการทางอุดรธานี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี นายอำเภอเมืองอุดรธานีในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี นายอำเภอหนองหานในเขตอำเภอหนองหาน เป็นกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการเวนคืนฯ เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ปรากฏว่ากรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความเห็นขัดแย้งกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและนายอำเภอเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะพึงจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ อธิบดี กรมทางหลวง คณะกรรมการเวนคืนฯ ไม่มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน คงมีแต่หน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน แต่กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกรมทางหลวงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนที่พึงจ่ายจะเป็นหน้าที่ของอธิบดีทางหลวง ก็เฉพาะในกรณีที่ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เมื่อได้แต่งตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วย่อมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเวนคืนฯทั้งคณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๔๙๗

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีความเห็นแตกต่างกัน กรมทางหลวงจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ได้ความจากผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า ปัญหาที่สงสัยและข้อหารือมีอยู่ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่จะพึงจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนด้วยหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยตลอดแล้วปรากฏว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเวนคืนฯ เกี่ยวกับเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๘[๑] บัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่พยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

(๒) มาตรา ๒๒[๒] บัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ ทำความตกลงกับผู้มีสิทธิซึ่งไม่มีข้อโต้เถียง และพยายามทำความตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอันจะต้องใช้ให้นั้น เมื่อได้ตกลงกันในเรื่องนี้แล้ว ให้เขียนข้อตกลงและเงื่อนไขลงไว้ แล้วให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน

(๓) มาตรา ๒๕[๓] บัญญัติว่า ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรและวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

---

[๑] มาตรา ๑๘ เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งอย่างน้อยสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่นอกนั้นเป็นพนักงานของกระทรวงทบวงกรมอื่นแล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืนและพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

รายชื่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำตามหน้าที่นั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๒] มาตรา ๒๒ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำความตกลงกับผู้มีสิทธิซึ่งไม่มีข้อโต้เถียงและพยายามทำความตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอันจะต้องใช้ให้นั้น

เมื่อได้ตกลงกันในเรื่องนี้แล้ว ให้เขียนข้อตกลงและเงื่อนไขลงไว้ แล้วให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามที่ได้ตกลงกันนั้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืนนั้นได้

[๓] มาตรา ๒๕ ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร และวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

เมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้วเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

(๔) มาตรา ๒๖[๔] บัญญัติว่า ถ้าก่อนที่จะได้ชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับ ฯลฯ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นด้วยเรื่องการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทน ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี พยายามไกล่เกลี่ยคู่พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการเวนคืนฯ มีหน้าที่พยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนในมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการเวนคืนฯ ย่อมมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ด้วย เพราะการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์พอใจ ในจำนวนเงินค่าทดแทนจำนวนใดจำนวนหนึ่ง อีกทั้งจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นที่พอใจของคู่กรณีจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้กำหนดขึ้น ซึ่งอาจใช้วิธีเพิ่มหรือลดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ไม่ตกลงกัน จนกว่าจะพบจำนวนที่เป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเวนคืนฯ ในฐานะที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน จึงมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ด้วย นอกจากนี้มาตรา ๒๕ ยังได้บัญญัติให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรในกรณีที่หาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ซึ่งเป็นการ

ถ้าภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนแสดงตนให้ปรากฏ ผู้นั้นจะยอมรับเอาจำนวนเงินซึ่งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ หรือขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการก็ได้

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีแล้ว ห้ามไม่ให้ร้องขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนจะร้องขออย่างอื่นไม่ได้ นอกจากจะขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวมาแล้วให้เป็นการเสร็จกันไป

[๔] มาตรา ๒๖ ถ้าก่อนที่จะได้ชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับ หรือก่อนพ้นกำหนดหนึ่งปีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน หรือด้วยเรื่องการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทน ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี พยายามไกล่เกลี่ยคู่พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน

เมื่อทุกฝ่ายตกลงกันเฉพาะจำนวนเงินค่าทดแทน แต่ไม่ตกลงกันในเรื่องส่วนแบ่งแล้ว ให้นำเงินจำนวนที่ตกลงกันไปวางศาล เงินจำนวนนี้ให้โอนหรือแบ่งตามคำพิพากษาของศาลหรือตามข้อตกลงแห่งคู่กรณี เมื่อได้วางเงินแล้วให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

เมื่อไม่เป็นที่ตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่บอกกล่าวเป็นหนังสือเสนอจำนวนเงินค่าทดแทนเด็ดขาดไปยังคู่พิพาทดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับเอาตามจำนวนที่เสนอเช่นนั้นภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้นทุกฝ่ายมีสิทธิขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ได้ และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคท้ายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนเสร็จไปแล้ว หรือเมื่อได้วางเงินต่อศาลตามมาตรา ๒๔ วรรคท้ายแล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีดังกล่าวมาข้างต้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ที่มาเสนอคำขอร้อง ผู้ขอร้องมีสิทธิแต่จะฟ้องร้องบุคคลผู้ได้รับเงินค่าทดแทนไปหรือผู้ซึ่งมีชื่อว่าจะได้รับเงินที่วางศาลไว้เท่านั้น

สนับสนุนให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการเวนคืนฯ ยังมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้เช่นเดียวกัน ในเมื่อปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๑๒

บันทึก
เรื่อง ที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปก จังหวัดธนบุรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๗๔๓๖ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปก จังหวัดธนบุรี ที่กระทรวงการคลังและเทศบาลนครธนบุรีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๓ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนน มีเขตแนวทางดังกำหนดไว้ และกำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาแล้วให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำถนนจัดการปักกรุยถนนตามเขตแนวทางที่กำหนดไว้นั้น และเมื่อจัดการปักกรุยแล้วให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตที่ได้ปักกรุยไว้ กลับคืนมาเป็นของรัฐบาลเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือครอบครอง จัดการ ทำหรือขยายถนนได้ทันที

ภายหลังที่ได้ปักกรุยแล้ว เจ้าหน้าที่ได้จัดการตัดและขยายถนน แต่ไม่ได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามเขตแนวที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว จึงมีที่ดินภายในเขตแนวปักกรุยเพื่อตัดและขยายถนนทิ้งว่างไว้อีกมาก ต่อมาเทศบาลนครธนบุรีได้เอาที่ดินในส่วนที่ทิ้งว่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินบริเวณวงเวียนเล็ก ถนนประชาธิปกซึ่งเดิมเป็นที่ดินราชพัสดุขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น โดยนำไปปลูกสร้างสถานีบริการน้ำมันและอาคารพาณิชย์

ครั้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ กระทรวงการคลังตรวจพบจึงได้ทักท้วงขึ้น โดยขอให้เทศบาลนครธนบุรีระงับการปลูกสร้างและติดต่อทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเสียก่อน แต่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่า บริเวณที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตแนวเพื่อการตัดและขยายถนนตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้จัดการปักกรุยแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นของรัฐบาล และตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดว่าผู้ใดจะปลูกสร้างโรงเรือนหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดินภายในเขตนั้นต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงานเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนรายนี้ ได้ทำการปลูกสร้างอาคารโดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย จึงมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินทำประโยชน์ได้ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดให้มี และบำรุงทางบกและทางน้ำ ดังนั้นการที่เทศบาลนครธนบุรีได้ปฏิบัติไปดังกล่าวจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กระทรวงการคลังเห็นว่าเทศบาลนครธนบุรีกระทำการดังกล่าวไม่ถูกต้องจึงได้โต้แย้งว่า ตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ว่าบรรดาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ถ้าเหลือจากที่ได้ทำหรือขยายถนนแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดการจำหน่ายขายเสีย และให้นำเงินส่งกระทรวงการคลังเพื่อหักค่าใช้จ่ายในการทำและขยายถนน หรือจะส่งที่ดินส่วนที่เหลือนั้นต่อกระทรวงการคลังก็ได้ ฉะนั้นที่ดินทิ้งว่างไว้เมื่อเจ้าหน้าที่มิได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามโครงการ โดยเฉพาะที่ดินราชพัสดุบริเวณวงเวียนเล็กถนนประชาธิปกตามข้อเท็จจริงไม่ ปรากฏว่าได้ขายไป ที่ดินนั้นก็ชอบที่จะกลับคืนมาเป็นของกระทรวงการคลังเจ้าของเดิมต่อไป เทศบาลนครธนบุรีไม่ควรให้ปลูกสร้างเป็นสถานีบริการน้ำมัน และการที่ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นก็ไม่เป็นการสมควร จึงเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาวินิจฉัยว่าที่ดินที่เป็นปัญหานี้ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครธนบุรี หรือกระทรวงการคลังต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนเทศบาลนครธนบุรี และได้ตรวจดูบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้วเห็นว่า ความในมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร ซึ่งตราขึ้นเมื่อปีพุทธ ศักราช ๒๔๗๓ นั้น ความในวรรคหนึ่งได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำถนนจัดการปักกรุยถนน ตามเขตแนวที่กำหนดไว้ ส่วนความในวรรคสองได้กำหนดไว้ด้วยว่าเมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้ลงมือจัดการปักกรุยแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตแนวที่ได้ปักกรุยไว้กลับคืนมาเป็นของรัฐบาล เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือครอบครองเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเช่นนี้ ที่ดินที่เป็นปัญหาโต้แย้งซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุของรัฐบาลอยู่ก่อน และผู้แทนทั้งสองฝ่ายรับกันว่าอยู่ภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานได้จัดการปักกรุยเขตแนวไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ตัดและขยายถนนให้เต็มตามเขตแนวคงทิ้งว่างไว้นั้น จึงตกไปอยู่ในความยึดถือครอบครองของเจ้าพนักงาน และความในมาตรา ๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดว่าให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดิน เพื่อตัดและขยายถนน กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการนั้น แต่กระทรวงมหาดไทย หรือเทศบาลนครธนบุรี ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะเอาที่ดินตามเขตแนวซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เพื่อตัด และขยายถนนนี้ไปใช้หรือให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้นว่า ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ เพราะในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนครกำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนตามเขตแนวที่กำหนดไว้เท่านั้น หาได้ให้อำนาจที่จะไปกระทำการอย่างอื่นนอกจากตัดและขยายถนนไม่ ส่วนความในมาตรา ๒ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดินภายในเขตนั้น นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงาน ก็ไม่ได้หมายความว่าให้เจ้าพนักงานปลูก

สร้างโรงเรือนในที่นั้นให้ผิดวัตถุประสงค์ที่เวนคืนได้ เพียงแต่ให้อำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนในกรณีที่จำเป็นและสมควรเป็นการชั่วครั้งชั่งคราวเท่านั้น

นอกจากนี้การเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐ เป็นการบังคับเอาที่ดินมาเป็นของ รัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และมีหลายกรณีที่รัฐบาลไม่ชดใช้ราคาที่ดินให้แก่เจ้าของ เพราะเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากการทำหรือขยายถนนแล้ว เป็นต้นว่าถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกถนนนั้น ยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ที่ติดต่อกับถนนทั้งสองข้าง หรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่าแปดเมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่าสิบเมตร หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่าแปดสิบตารางเมตรแล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ระบุว่า รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าตอบแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการทำหรือขยายถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใดเจ้าของที่ดิน ย่อมได้รับผลจากการทำหรือขยายถนน เช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้น โดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรงเรือน ที่อยู่ หรือให้พัก ให้เช่า เก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น หากเทศบาลจะเอาที่ดินในเขตแนวตัดและขยายถนนนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์อันเป็นปัญหาโต้แย้งกันอยู่นี้ บังหน้าที่ดินริมแนวเขตถนน เจ้าของที่ดินริมแนวเขตถนนจะได้รับประโยชน์ดังกล่าวนั้นได้อย่างไร และการที่เทศบาลนครธนบุรีอ้างว่าได้กระทำไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว กฎหมายฉบับนี้ก็เพียงแต่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลนครที่ต้องทำในเขตเทศบาลไว้ ว่า ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำเท่านั้น การที่เทศบาลนครธนบุรีนำเอาที่ดินในเขตแนวที่กฎหมายกำหนดให้ตัดและขยายถนนไป ใช้ประโยชน์อย่างอื่นเช่นนี้ หาเป็นการกระทำเพื่อให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำแต่ประการใดไม่

ส่วนความเข้าใจของผู้แทนกระทรวงการคลังที่ว่า ที่ดินที่เป็นปัญหาโต้แย้งกันนี้เป็นที่ที่เหลือจากการตัดและขยายถนนแล้วต้องส่งคืนให้แก่กระทรวงการคลัง ตามความในมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชกฤษฎีกานั้น แท้จริงที่ดินส่วนนี้หาใช่ที่ที่เหลือจากการตัดและขยายถนนไม่ เพราะเจ้าพนักงานมีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาต้องตัดและขยายถนนให้เต็มตามแนวเขตที่ปักกรุยไว้ แต่ปัจจุบันนี้ยังมิได้ตัดหรือขยายถนนให้เต็มตามนั้น ก็ต้องถือว่ายังจะต้องทำต่อไปอีก จึงไม่ใช่ที่ที่เหลือจากการตัดหรือขยายถนนที่จะต้องส่งคืนตามมาตรา ๔ ดังที่กล่าวนั้น และกรณีจะเป็นที่ที่เหลือจากการตัดหรือขยายถนนอันจะต้องส่งคืนกระทรวงการคลังตามความใน

---

[๑] มาตรา ๔ บรรดาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่รับซื้อไว้ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าเหลือจากที่ได้ทำหรือขยายถนนแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดการจำหน่ายขายเสีย เมื่อได้เงินมากน้อยเท่าใดให้นำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติหักใช้รายจ่ายในการทำหรือขยายถนน หรือจะส่งที่ดินนั้นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สุดแล้วแต่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเห็นสมควร

มาตรา ๔ นั้น ก็เฉพาะที่ดินที่ต้องรับซื้อไว้ตามความในมาตรา ๓ (๒)[๒] แห่งพระราชกฤษฎีกา และอยู่นอกเขตแนวที่ปักกรุยไว้ต่างหาก หาใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตแนวปักกรุยไม่

อาศัยเหตุดังได้กล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่าที่ดินที่เป็นปัญหานี้ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครธนบุรี แต่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหาได้ไม่

(ลงชื่อ) ส.โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๒

---

[๒] มาตรา ๓ ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ที่ดินของผู้ใดถูกทำหรือขยายถนนเสียหายหมดจำนวนเนื้อที่อย่างหนึ่งหรือ ที่ดินเหลือน้อยกว่ากึ่งจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทำหรือขยายถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินชิ้นใดที่เหลือติดต่อถนนยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรอย่างหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลือ อยู่นั้นตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวัน ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์ และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑ เว้นไว้แต่ถ้าเจ้าของเห็นว่าจะยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่ไว้จะได้ ประโยชน์คุ้มแก่การที่ต้องเสียหายไปในการทำหรือขยายถนนแล้วจะไม่ขายที่ดิน ที่เหลืออยู่นั้นให้เจ้าพนักงานก็ได้ เมื่อเจ้าของได้เลือกเอาทางที่ไม่ขายแทนที่จะได้รับราคาหรือค่าทดแทนสำหรับ ที่ดินที่เจ้าพนักงานจะซื้อเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องจ่ายราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๑๒

บันทึก
เรื่อง อำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุ
(ในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๒๖๐ ลง วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๑๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงการคลังขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิม โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีที่ดินราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินในเขตอำเภอเมืองสุพรรณบุรีอยู่มากแปลง ที่ดินเหล่านี้เป็นทั้งที่ว่างเปล่าและใช้ในราชการของกระทรวงทบวงกรม คือ เป็นสถานที่ทำการรัฐบาลและบ้านพักข้าราชการสำหรับที่ว่างเปล่าและยังมิได้นำมาใช้ในราชการดังกล่าว กระทรวงการคลังได้นำออกจัดประโยชน์โดยวิธีจัดให้เช่าเพื่อหารายได้นำส่งเข้าแผ่นดิน ที่ดินที่จัดให้เช่านี้มีบางแห่งที่เทศบาลเมืองสุพรรณบุรีได้ขอเช่าเพื่อหารายได้บำรุงเทศบาล ต่อมาเทศบาลไม่ยอมชำระค่าเช่าให้แก่ทางราชการ อ้างว่าสืบสิทธิการเป็นสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเดิม ตามพระบรมราชโองการ และมีอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลเดิมด้วย[๑]

---

[๑] เมื่อ ร.ศ. ๑๒๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง มีชื่อว่า พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้ในตำบลใด หรือหัวเมืองใด จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้น ๓๕ แห่ง วัตถุประสงค์ในการตั้งสุขาภิบาล ก็เพื่อรักษาความสะอาดและบำบัดทุกข์บำรุงสุขแห่งประชาชนแต่ละท้องที่ และเมื่อประกาศเขตสุขาภิบาลแล้ว จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงร้านและอื่นๆ ตามแต่จะมีพระราชวินิจฉัยให้เป็นทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาล ดังจะปรากฏว่าในเขตสุขาภิบาล ๓๕ แห่งนี้ โปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้ต่างชนิดต่างประเภทกันเป็นรายๆ ไป

สำหรับในการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี ได้พระราชทานให้เก็บผลประโยชน์เพื่อบำรุงสุขาภิบาลดังนี้

(๑) ตึก เรือน โรงร้าน ห้องแถว แพที่ให้เช่าเก็บ ๑๒ ชัก ๑ ต่อปี

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ท่าเรือจ้างของหลวง แล้วแต่จะประมูลได้

(๘) ค่าเช่าที่ดินของหลวงทั้งปวง แล้วแต่จะประมูลได้

เรื่องอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุ ในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิมนี้เป็นปัญหากันมานานแล้วระหว่างฝ่ายผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ กับฝ่ายที่ได้รับพระราชทานรายได้เฉพาะเพียงค่าเช่าที่ดิน (ไม่ใช่ค่าเช่าห้องหรือค่าเช่าอาคารด้วย) ว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจจัดการกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุที่จัดให้เช่านี้ มิได้ใช้ในราชการ จึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อำนาจในการจัดการและจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ว่า กรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ดังนั้นการที่จังหวัดจะขออนุมัติดำเนินการอย่างไรในที่ดินราชพัสดุ จังหวัดพึงขออนุมัติต่อกระทรวงการคลังตามที่ได้มีระเบียบมอบอำนาจไว้ (ระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕) และจังหวัดพึงดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังมอบหมาย ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

นอกจากนั้น เรื่องรายได้อันเกิดจากที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีก็ได้เคยลงมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๘๕ ว่า ที่ดินเป็นของผู้ใดผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน ดังนั้น ที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ในความครอบครองของกระทรวงการคลังผลประโยชน์ย่อมเป็นของกระทรวงการคลังตามมติดังกล่าว แต่ถ้าเทศบาลจะขอปันรายได้ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังก็ได้ช่วยเหลือเทศบาลอยู่แล้ว โดยให้เทศบาลเช่าไป และนำไปให้เช่าช่วงหารายได้เข้าเทศบาล และคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๐๔ เห็นชอบกับความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องให้เทศบาลเช่า มติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ประการดังกล่าวมาแล้วนี้ เป็นการยืนยันอำนาจในการจัดการกับที่ดินราชพัสดุว่ายังเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง

แต่เทศบาลในปัจจุบันที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลเดิมและสืบสิทธิจากสุขาภิบาลเดิมอ้างว่า ได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ พระราชทานรายได้ที่เก็บจากภาษีโรงร้าน ผลประโยชน์อื่นๆ และค่าเช่าที่ดินรัฐบาลบรรดาเก็บได้จากเขตสุขาภิบาลให้สำหรับใช้จ่ายบำรุง การสุขาภิบาล จากประกาศพระบรมราชโองการนี้เองมีผลทำให้เทศบาลซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิมาจาก สุขาภิบาลเดิมมีอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลนั้นด้วย ความเห็นของเทศบาลจึงขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลังและเป็นปัญหาทางกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า อำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตที่มีพระบรมราชโองการพระราชทานรายได้ดังกล่าว ควรจะเป็นของฝ่ายผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือฝ่ายที่ได้รับพระราชทานรายได้ที่ปันให้ ทั้งนี้ เพื่อขจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้หมดไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า

เดิมประเทศไทยในระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราช สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ถนนหนทางและสะพานใหญ่ๆ ซึ่งราษฎรได้ช่วยกันก่อสร้างขึ้นที่บ้านท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เป็นที่สาธารณประโยชน์ สมควรจะได้จัดการซ่อมแซมให้ถาวรสืบไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์และอำนวยความสุขของชุมชนนั้นๆ แต่การที่จะรักษาไว้ให้ถาวร จำเป็นที่จะต้องมีเงินทุนไว้ใช้สอยด้วย จะทรงพระราชทานเงินพระคลังมาอุดหนุน ก็ทรงเห็นว่าประโยชน์และความสุขที่เกิดขึ้นจะได้แก่ชุมชนที่อยู่ในที่นั้นเท่านั้น จะเอาเงินภาษีอากรที่เก็บจากที่อื่นมาใช้หาควรไม่ และนอกจากนี้ก็เพื่อเป็นการสอนให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินรายได้และภาษีอากรต่างๆ ที่เก็บนั้นไว้ให้เพื่อเป็นค่าบำรุงรักษาและบริหารงานของสุขาภิบาลต่อไป โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นกรรมการจัดการสุขาภิบาลกันเอง ได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ขึ้นเป็นแห่งแรก และต่อมาก็ได้จัดตั้งในที่แห่งอื่นๆ อีก ๓๔ แห่ง สำหรับสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๔๖๐

โดยกรณีเรื่องนี้ได้มีปัญหาเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีซึ่งสืบสิทธิมาจากสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเดิม ซึ่งเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีอ้างว่าข้อเท็จจริงปรากฏดังนี้

๑. พระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรียังไม่ยกเลิก เพราะเป็นกฎหมายพิเศษ และพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งเป็นแม่บทก็เป็นกฎหมายพิเศษและยังไม่ยกเลิกเช่นเดียวกัน

๒. สุขาภิบาลเป็นผู้จัดการประโยชน์ที่ดินพิพาทมาแต่เดิม แล้วเทศบาลเป็นผู้สืบสิทธิมาจากสุขาภิบาล คงเป็นผู้จัดประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวสืบต่อมา

๓. พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๔๗๓ กระทรวงการคลังตีความว่า ประกาศพระบรมราชโองการเป็นการปันรายได้ให้สุขาภิบาล ๑๒ ชัก ๑ คือกระทรวงการคลัง ได้ ๑๑ สุขาภิบาลได้ ๑ สุขาภิบาลได้แย้งว่าตีความไม่ถูกต้องพระบรมราชโองการพระราชทานรายได้ให้ทั้งหมด ในที่สุด กระทรวงการคลังยินยอมและคืนเงินที่เก็บไปให้

๔.หลังจากมีพระราชบัญญัติปันรายได้เทศบาลพ.ศ. ๒๔๗๙ กระทรวงการคลังอ้างว่ากฎหมายนี้มีผลยกเลิกพระบรมราชโองการแล้ว กระทรวงการคลังก็สั่งเจ้าหน้าที่สรรพากรเข้าจัดเก็บผลประโยชน์ เทศบาลโต้แย้งว่าพระบรมราชโองการยังไม่ถูกยกเลิก เป็นปัญหาเข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความผลที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า พระบรมราชโองการยังไม่ถูกยกเลิก

๕. ปัญหาเรื่องผลประโยชน์เข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีลงมติว่าที่ดินเป็นของผู้ใดผลประโยชน์ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่ให้ออกกฎหมาย ปันรายได้ให้แก่เทศบาล เสียใหม่ในหลักที่ว่า กิจการใดเทศบาลทำแต่ต้นจนจบ ให้มอบรายได้แก่เทศบาล

การจัดประโยชน์ในที่ดินนี้ สุขาภิบาลทำมาตลอดแต่ต้นจนจบ เทศบาลสืบสิทธิทำต่อมาโดยตลอด ประโยชน์จึงต้องตกเป็นของเทศบาลทั้งหมด

แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังก็เอาไปจัดการเก็บเสียเองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ตลอดมา และไม่ส่งให้แก่เทศบาล เป็นการฝ่าฝืนพระบรมราชโองการที่ให้ค่าเช่าและประโยชน์ในที่ดินเป็นของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นกฎหมายและยังไม่ถูกยกเลิก

๖. เงินผลประโยชน์ระหว่างเทศบาล กับกรมสรรพากร กระทรวงการคลังต่างแย่งกันเก็บเป็นการสับสน กระทรวงมหาดไทยได้แย้งว่ากระทรวงการคลังทำไม่ถูก เพราะกฎหมายเรื่องยกเลิกพระบรมราชโองการและปันรายได้ยังไม่ออก คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่ากระทรวงการคลังน่าจะเข้าใจมติของคณะรัฐมนตรีผิดไป เมื่อยังไม่แก้กฎหมาย สิทธิในเงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุยังคงเป็นของเทศบาลอยู่ กระทรวงการคลังได้ยินยอม

๗. กระทรวงการคลังจึงตั้งข้อโต้แย้งขึ้นมาใหม่ว่า ผลประโยชน์เป็นของเทศบาลตามพระบรมราชโองการก็จริง แต่อำนาจจัดการเป็นของกระทรวงการคลัง จึงมีการประชุมของผู้แทนกระทรวงฯ ทั้ง ๒ แห่ง เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๓ มีมติตามรายงานการประชุมผู้แทนกระทรวงฯ ว่า

“การเข้าดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนสภาพมาจากสุขาภิบาลเดิม กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เห็นชอบด้วยในการที่ให้เทศบาลเข้าดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือผลประโยชน์ในที่ดินนั้นเอง โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของกระทรวงการคลัง”

๘. กระทรวงการคลังต้องการแก้ไขมติข้อตกลงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวแล้ว โดยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ออกกฎหมายยกเลิกพระบรมราชโองการพระราชทานค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าท่าเรือจ้าง ฯลฯ ให้แก่สุขาภิบาล (เทศบาล) นี้เสีย แต่คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๐๔ ว่า

“การยกเลิกพระบรมราชโองการ ไม่ควรยกเลิก ให้คงเป็นไปตามที่เป็นอยู่ขณะนี้”

๙. สรุปแล้ว กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การที่เทศบาลสืบสิทธิมาจากสุขาภิบาลจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน อันเป็นผลประโยชน์ของเทศบาลอยู่ทุกวันนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องทุกประการ

สำหรับที่พิพาทรายเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีแปลงนี้ เป็นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี และสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีได้จัดการประมูลให้เช่าเพื่อปลูกสร้างห้องแถวไม้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และเก็บผลประโยชน์ตลอดมา กระทรวงการคลังมิได้โต้แย้งอย่างใด

ปัจจุบันนี้ เทศบาลเมืองสุพรรณบุรีเห็นว่า ห้องแถวได้ชำรุดและบ้านเมืองเจริญขึ้น ควรปรับปรุงสร้างเป็นตึกแถว กระทรวงการคลังจึงคัดค้าน เป็นเรื่องไปสู่คณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมาย เพราะโดยหลักทั่วไปผู้ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ (ทั้งหมดโดยไม่ต้องแบ่งปันกับฝ่ายอื่น) ผู้นั้นต้องเป็นผู้จัดการ มิใช่ให้ผู้ไม่ได้รับประโยชน์มาจัดการ แต่ผู้ได้รับประโยชน์กลับไม่ได้ทำอะไรเลย ความหมายและความเข้าใจโดยทั่วๆ ไป มีอยู่ในตัวของตัวเองแล้ว การที่จะให้ผู้ได้รับประโยชน์ไม่มีอำนาจจัดการของตนเอง และให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดการให้เช่นนี้เป็นการผิดปกติ ถ้าได้มีเจตนาหรือความประสงค์จะให้เป็นเช่นนั้น ก็จะต้องตรากฎหมายเป็นพิเศษบังคับไว้ แต่ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายพิเศษใดบัญญัติไว้เช่นนั้นเลย

ปัญหาในชั้นนี้คงมีเฉพาะอำนาจจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุจะเป็นของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ แล้วเห็นว่า กฎหมายนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาล วิธีการจัดการสุขาภิบาล พนักงานสุขาภิบาล และเงินทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาล กล่าวคือ การสุขาภิบาล หมายถึง การรักษาความสะอาดในท้องที่การป้องกันและรักษาความไข้เจ็บในท้องที่ และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ (มาตรา ๔) วิธีจัดการสุขาภิบาลให้มี ๒ อย่าง คือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งตั้งเมืองอย่างหนึ่ง สุขาภิบาลสำหรับตำบล สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมากอยู่ในเฉพาะตำบลอย่างหนึ่ง (มาตรา ๕ และมาตรา ๖) เงินทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาลนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงร้าน ในท้องที่สุขาภิบาลและผลประโยชน์อื่นๆ ที่จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้เฉพาะในการสุขาภิบาล การเก็บภาษีสำหรับใช้ในการสุขาภิบาล กรรมการสุขาภิบาลจะจัดการเก็บเองหรือจะให้เจ้าพนักงานสรรพากรเก็บแล้วแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลกับกรรมการสุขาภิบาล จะเห็นพร้อมกัน ถ้าเจ้าพนักงานสรรพากรเก็บต้องหักเงินใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องเสียไปในการเก็บส่งพระคลัง เหลือเท่าใดจึงเป็นของสุขาภิบาล (มาตรา ๘, มาตรา ๙, และ มาตรา ๑๐) ส่วนประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครชัยศรี ก็กำหนดแต่เพียงเรื่องอัตราภาษีโรงร้านและอัตราผลประโยชน์อื่นๆ ที่จัดเก็บในเขตสุขาภิบาล ซึ่งในวรรคสุดท้ายของประกาศนั้นก็มีข้อความขัดอยู่ว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินภาษีโรงร้านผลประโยชน์อย่างอื่นๆ และค่าเช่าที่ดินรัฐบาล บรรดาเก็บได้จากเขตสุขาภิบาลตามอัตราที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นประโยชน์ใช้จ่ายบำรุงการสุขาภิบาลตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป หาได้มีบทบัญญัติหรือข้อความตอนใดในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัว เมือง ร.ศ. ๑๒๗ ให้อำนาจสุขาภิบาลที่จะจัดการเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแต่ประการใดไม่ และนอกจากพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อความในประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครชัยศรี หรือมีกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจสุขาภิบาลหรือเทศบาลเป็นผู้จัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มี

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ไว้เลย

สำหรับข้อโต้แย้งของกระทรวงมหาดไทยที่ชี้แจงว่า โดยหลักทั่วไปผู้ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ผู้นั้นต้องเป็นผู้จัดการ มิใช่ให้ผู้ไม่ได้รับประโยชน์มาจัดการ แต่ผู้ได้รับประโยชน์กลับมิได้ทำอะไรเลยนั้น ก็ไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหลักข้อนี้

แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ แล้ว จะเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่ในกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ ที่ดินราชพัสดุจะถือว่าเป็น “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามที่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม บัญญัติไว้หรือไม่

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๓๐๔[๓] และมาตรา ๑๓๓๖[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และโดยที่ที่ดินราชพัสดุปรากฏว่า ได้มีการจัดขึ้นทะเบียนเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งหมายความว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของที่ดินราชพัสดุจึงมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สิน หรือจัดการทรัพย์สินนั้นได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ยังได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๑๕๙/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า “บรรดาที่ดินราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้ต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็คงใช้อำนาจ

---

[๒] มาตรา ๙ กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน

[๓] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๔] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ปกครองอยู่เช่นเดิม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงประการใด ทั้งนี้ เพราะถือได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้จัดขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุเป็นของกระทรวงการคลังตามความหมายของมาตรา ๘ วรรคท้าย[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วโดยอนุโลม ... ฯลฯ”

อาศัยข้อกฎหมายและเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า อำนาจจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิม ย่อมอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำหรับเทศบาลซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิจากสุขาภิบาลเดิม คงมีเพียงสิทธิที่จะได้รับปันรายได้ตามประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีมณฑลนครชัยศรี เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอข้อสังเกตว่า เทศบาลก็ดี กระทรวงการคลังก็ดี ต่างก็เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ในเรื่องอำนาจการจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า หากจะให้เทศบาลเป็นผู้จัดการโดยที่การจัดการนั้นจะทำให้เกิดประโยชน์และเจริญมากกว่า คณะรัฐมนตรีก็อาจสั่งให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการในที่ดินราชพัสดุนั้นได้เป็นกรณีพิเศษ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๒

---

[๕] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒

บันทึก
เรื่อง การตีความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๑๑๘๙๙ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๒ ความว่า กระทรวงการคลังขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๗๑๕๗ ซึ่งใช้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียนจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

เดิมสรรพากรมณฑลอุดรนำส่งที่ดินในจังหวัดอุดรธานีแปลงหนึ่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุโดยหนังสือที่ ๑๒/๘๙๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๗๑ โดยชี้แจงว่าซื้อมาจากนายขำ โยทวิจิตร เพื่อเป็นที่พักครูโรงเรียน และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้นำขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามหนังสือที่ ๓๘/๑๘๘๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๗๓ เป็นทะเบียนราชพัสดุที่ ๗๑๕๗ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ กรมธนารักษ์ได้ส่งช่างไปสำรวจตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกอยู่ ๓ ราย คือ

๑. นายเจน ริยะสุ บุกรุกเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๖๓ ตารางวา
๒. นายเอื้อ จันทรวงศ์ บุกรุกเนื้อที่ ๑ งาน
๓. นางอำไพ แสงชัยยะ บุกรุกเนื้อที่ ๙๙ ตารางวา

และกำลังยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน กรมธนารักษ์จึงได้เสนอกระทรวงการคลังพิจารณาอายัด กระทรวงการคลังได้มีหนังสืออายัดการทำนิติกรรมที่ดินที่ราษฎรทั้งสามรายบุกรุก

สำหรับรายนายเจน ริยะสุ ได้ยื่นฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุดรธานี ขอให้ศาลพิพากษาให้กระทรวงการคลังเพิกถอนคำสั่งอายัดการแบ่งแยกและทำนิติกรรมของโจทก์ และให้พิพากษาว่าคำสั่งอายัดเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงการคลังได้สั่งให้จังหวัดอุดรธานีส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดอุดรธานีแก้ฟ้องต่อศาลจังหวัดอุดรธานี และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือหารือไปทางกรมอัยการว่าควรจะดำเนินคดีนี้อย่างไรต่อไป หากว่าจะดำเนินคดีต่อไปมีทางที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหน้าหรือไม่ กล่าวคือการคัดค้านการทำนิติกรรมของกระทรวงการคลังจะเป็นการละเมิดอันเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในภายหน้าได้หรือไม่ กรมอัยการได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๗๑๕๗ ใช้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ในราชการโดยเฉพาะเท่านั้น หาใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนน่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะที่ดินที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียน เป็นที่ดินที่รัฐบาลใช้เพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดต่าง ๆ และเป็นการใช้เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน จึงน่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์ ฯลฯ แต่โดยที่ความเห็นของกระทรวงการคลังแตกต่างจากความเห็นของกรมอัยการและเป็นปัญหาสำคัญ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วมีความเห็นว่า

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๓๐๔[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะพึงเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติวางเกณฑ์ลักษณะของทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ๒ ประการ คือ

(ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ๆ สังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์และ

(ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง อันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ฯลฯ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ฯลฯ

ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังกล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้ามีลักษณะแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่น ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินแต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งมีผลแต่เพียงว่ากฎหมายห้ามไม่ให้ยึดดังปรากฏในมาตรา ๑๓๐๗[๒]แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ยกตัวอย่างของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นอาจเข้าอยู่ในข่ายของมาตรา ๑๓๐๔(๓) อีกได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๔๘/๒๕๑๐ วินิจฉัยว่า โรงเรียนประชาบาลประเภทประถมศึกษาที่นายอำเภอตั้งและดำรงอยู่ด้วยเงินของประชาชนและเงินของการประถมศึกษาในงบประมาณแผ่นดิน ปลูกอยู่บนที่ดินซึ่งจัดซื้อเพื่อปลูกสร้างโรงเรียนและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๖-๔๒๗/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่า สนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่จำต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒)

ที่ดินราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง (บันทึกเรื่องการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๒/๕๑๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๙) แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากที่ดินราชพัสดุใดได้เคยใช้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมืองหรือกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้สำนักราชการบ้านเมืองนั้นแล้ว หากต่อมาได้มีการใช้ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอีกแม้จะปลูกบ้านพักข้าราชการด้วย ก็หาทำให้ที่ดินราชพัสดุนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๒๔-๘๒๕ ซึ่งวินิจฉัยว่าที่ราชพัสดุซึ่งเคยใช้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอแต่เลิกไปปัจจุบันใช้เป็นที่ปลูกบ้านพักนายอำเภอและโรงเก็บรถดับเพลิง ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยใช้เป็นที่ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอันราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

---

[๒] มาตรา ๑๓๐๗ ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องนี้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นจะถือว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะบ้านพักครูโรงเรียนย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง
(นายทวี ฤกษ์จำนง)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๓๑/๒๕๑๒

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ (ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๙๑๑๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๒ ความว่า กระทรวงการคลังรายงานว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงทะเบียนที่ ๔๑๘๙ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ๑๗ ตารางวา เดิมเป็นที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารบ้านพักผู้พิพากษา ต่อมาใช้เป็นที่ทำการศาลแขวงนครศรีธรรมราชเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี และได้สำรวจที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อกระทรวงการคลังแล้ว กระทรวงยุติธรรมได้ครอบครองใช้ประโยชน์ติดต่อกันจนถึงทุกวันนี้ แต่กรมการศาสนาโดยแผนกศึกษาธิการ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ แล้วออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รวมที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวข้างต้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินศาสนสมบัติ โฉนดที่ ๒๑๐๒ เลขทะเบียนที่ ๒๗๐ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา

กระทรวงการคลังเห็นว่า กรณีนี้ปรับเข้ากับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ที่บัญญัติว่า "วัดใดร้าง สงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษา" ขณะที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่ดินนั้น วัดเสมาไชยหรือเสมาชัยมีสภาพเป็นวัดร้าง หมดสภาพเป็นที่วัดเสียแล้ว ดังนั้นอำนาจปกครองรักษาจึงควรตกอยู่แก่เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักร กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ที่บัญญัติว่า "ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพ ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้" เมื่ออำนาจปกครองที่วัดร้าง(หมดสภาพเป็นที่วัด) ตกอยู่แก่เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักร จึงเป็นที่ดินในความปกครองของฝ่ายบ้านเมืองดังเช่นที่ดินธรรมดาทั่วไป ดังนี้ บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อกระทรวงยุติธรรมครอบครองที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว ทั้งได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ตามกระแสพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ แล้วด้วย การที่กรมการศาสนานำที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นศาสนสมบัติเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๒ เป็นการกระทำภายหลังเมื่อที่ดินนั้นมีสภาพเป็นที่ดินราชพัสดุแล้ว การขึ้นทะเบียนเป็นศาสนสมบัติและการ

ออกโฉนดจึงไม่อาจใช้ยันกระทรวงการคลังได้ ทั้งตามข้อเท็จจริงกรมการศาสนาก็ไม่ได้ครอบครองใช้ประโยชน์อย่างใดเลย ตรงกันข้ามกระทรวงการคลังโดยกระทรวงยุติธรรมได้ครอบครองใช้ประโยชน์เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงการคลังจึงเห็นว่าควรมีสิทธิเหนือที่ดินดีกว่ากรมการศาสนา และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าความเห็นของกระทรวงการคลังถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณามีว่า การที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยปลูกสร้างอาคารบ้านพักผู้พิพากษา ต่อมาใช้เป็นที่ทำการศาลแขวงนครศรีธรรมราชเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี และได้สำรวจที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อกระทรวงการคลังแล้ว จะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ที่วัดร้างนั้นไปหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑[๑] แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนาผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้ และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่วัดร้าง เมื่อไม่มีสงฆ์อาศัยแล้วจะกลายเป็นมิใช่ที่วัดไปได้ หรือแม้แต่ตามกฎหมายอื่นใด ก็ไม่มีบทบัญญัติเช่นว่านั้น ฉะนั้น ที่กระทรวงการคลังเห็นว่าขณะที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) นั้น วัดเสมาไชยหรือเสมาชัยมีสภาพเป็นวัดร้าง หมดสภาพเป็นที่วัดเสียแล้ว จึงเป็นความเห็นที่ไม่มีกฎหมายใดสนับสนุน ตรงกันข้ามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ที่บัญญัติว่า "วัดใดร้าง สงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่าย

---

[๑] มาตรา ๖ ที่วัด และที่ขึ้นวัดนั้น จำแนกตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ ที่วัด ๑ ที่ธรณีสงฆ์ ๑ ที่กัลปนา ๑

๑ ที่วัดนั้น คือ ที่ซึ่งตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด

๒ ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใด ๆซึ่งเป็นสมบัติของวัด

๓ ที่กัลปนานั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดก็ดี หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแต่ที่นั้นขึ้นวัดก็ดีที่เช่นนั้นเรียกว่า ที่กัลปนา

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพ ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

พระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย"นั้นเองกลับแสดงให้เห็นว่า ที่วัดร้างยังคงเป็นที่วัดอยู่ แต่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย ซึ่งก็มิใช่หมายความว่าให้ผู้ปกครองดูแลรักษาวัดร้างเป็นผู้ครอบครองถือกรรมสิทธิ์ที่วัดร้างนั้นแต่อย่างใด เพราะความตอนท้ายของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ นั้นเองได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดไปไม่ได้ และโดยผลแห่งการที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ได้กำหนดให้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้เช่นนี้ จึงถือได้ว่า ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นทรัพย์นอกพาณิชย์ ตามนัยมาตรา ๑๐๖[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลย่อมไม่สามารถจะถือเอาได้และไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ แล้ว ตามมาตรา ๔๑[๓] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมาตรา ๓๔[๔]แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับต่อมาก็ได้บัญญัติข้อความรับกันอีกว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และทั้งยังได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยรับรองไว้ตามนัยแห่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ด้วยว่า บุคคลใดจะเอาที่วัดไปเป็นของตนไม่ได้ไม่ว่าจะโอนไปโดยนิติกรรมหรือโดยแย่งการครอบครองไปจากวัด (ฎีกาที่ ๙๕๓/๒๕๐๘) หรือโดยอาศัยอำนาจปกครองปรปักษ์หรือโดยอาศัยอายุความ (ฎีกาที่ ๖๖๒/๒๔๙๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) แม้กระทรวงยุติธรรมจะเข้าครอบครองไม่ว่าเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ได้กรรมสิทธิ์ ทั้งจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็หาได้ไม่ และการที่กระทรวงการคลังได้จัดขึ้นทะเบียนที่วัดร้างอันเป็นปัญหานี้เป็นที่ดินราชพัสดุย่อมไม่มีผลตามกฎหมาย เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายดังกล่าวแล้ว

---

[๒] มาตรา ๑๐๖ ทรัพย์นอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์เช่นที่ไม่สามารถจะถือเอาได้และทรัพย์ซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

[๓] มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่พระราชบัญญัติ

[๔] มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

[๕] มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง

(นายทวี ฤกษ์จำนง)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๑๒

บันทึก
เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน
สายกรุงเทพ ฯ-ตราด (มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497)

ตามที่**กรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ** มีหนังสือด่วนมากที่ พก. ๐๗๑๑/๒๐/๗๖๔๔ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ – ตราด ว่า กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตจังหวัดสมุทรปราการกับกรมทางหลวง ได้มีความเห็นขัดแย้งกันในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และโดยที่ปัญหานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องกระทำโดยรีบด่วน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้โดยด่วนด้วย ทั้งนี้ กรมทางหลวงได้เสนอกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเพื่อเรียนให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เดิมได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง-บางปะกง พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖) และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ในท้องที่อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๙)

ในการกำหนดเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในท้องที่อำเภอบางพลีและอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตจังหวัดสมุทรปราการได้เสนอว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า "...ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน...." นั้น มีความหมายว่า นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ใช้บังคับ ก็ถือได้ว่าการเวนคืนได้เริ่มขึ้นแล้ว เพราะการออกพระราชกฤษฎีกา

กำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้อาศัยพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕๖[๑] ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ทั้งสิ้น และประโยชน์อันเกิดจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ เริ่มมาตั้งแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เพราะตาม ๓. ของมาตรา ๕๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ให้ถือราคาทรัพย์สินตามราคาธรรมดา ที่ซื้อขายในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการตรึงราคาทรัพย์สินที่จะเวนคืนไว้มิให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญในอัตราสูงด้วย และถ้าการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงทำให้ทรัพย์สินที่เหลือมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ก็ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทนหรือค่าทำขวัญ ฉะนั้น คำว่า "ในขณะนั้น" ย่อมหมายความถึงขณะที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ปัญหาที่ว่าถ้าถือว่า "ในขณะนั้น" หมายถึงวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้ว การเวนคืนโดยมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลในทางกฎหมายอย่างหนึ่ง และถ้าไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลในทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งนั้น ข้อนี้ไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้เมื่อกฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดให้ถือราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงในการกำหนดเงินค่าทำขวัญแล้ว การนำราคาที่สูงขึ้นเป็นพิเศษมาหักกับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจตนารมณ์ของกฎหมายก็คงมุ่งถึงขณะเดียวกัน คือ วันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ด้วยเหตุนี้ เมื่อนำหลักฐานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินที่เป็นอยู่ในท้องที่ตำบลต่าง ๆ ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ เริ่มใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่า ราคาที่ดินตามแนวทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด มิได้เคลื่อนไหวสูงขึ้น ฉะนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวมิได้มีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษแล้ว ก็ย่อมไม่มีราคาอันใดที่จะนำมาหักกับค่าทำขวัญที่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิจะได้รับ

---

[๑] มาตรา ๕๖ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนหรือแต่บางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงนั้น ๆ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ และให้ระบุส่วนกว้างของแนวทางหลวงไว้ด้วย

[๒] มาตรา ๕๓ เงินค่าทำขวัญนี้ ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๑ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

๓. ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น

อธิบดีกรมทางหลวง ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงมิได้บัญญัติไว้ จึงจะนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ การออกพระราชกฤษฎีกา ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินคิดว่าจะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ล้วนมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจทรัพย์สินที่จะเวนคืนไว้ก่อน แต่จะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ส่วนจะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากน้อยเท่าใดยังไม่เป็นที่แน่นอน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว จึงจะทราบเนื้อที่ที่เวนคืนได้แน่นอน และมีการจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้นำราคาของทรัพย์สินในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นหลักในการกำหนดค่าทำขวัญหรือค่าทดแทนนั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรึงราคาทรัพย์สินนั้นไว้เท่านั้น ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น มีความหมายเฉพาะในกรณีที่มีทรัพย์สินเหลือและทรัพย์สินนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ซึ่งไม่อาจทราบได้ในขณะที่ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง แต่จะทราบได้เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ด้วยเหตุนี้ ถ้าทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น จะต้องหมายความเฉพาะราคาที่สูงขึ้นเป็นพิเศษในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับ เพราะเป็นวันที่สามารถจะทราบได้ว่ามีทรัพย์สินเหลือจากการเวนคืนเท่าใด และถ้าไม่มีทรัพย์สินเหลือจากการเวนคืนแล้วก็ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการอย่างใดต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงมิได้บัญญัติไว้ จึงให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ย่อมถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ออกโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน และเพื่อตรึงราคาที่ดินที่จะเวนคืนไว้มิให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญสูงขึ้น ในกรณีที่การเวนคืนนั้นได้ทำให้ที่ดินที่เวนคืนมีราคาสูงขึ้น หากแต่ในขณะที่ออกพระราชกฤษฎีกานั้นยังไม่ทราบแน่ว่าจะเวนคืนที่ดินมากน้อยเท่าใด ต่อเมื่อตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพ ฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว จึงทราบเนื้อที่ที่เวนคืนได้แน่นอน แล้วจึงจะจ่ายเงินค่าทำขวัญให้ตาม ๓. ของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งกำหนดให้นำราคาในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นหลัก ส่วน

กรณีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า "....ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน..." นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งจะทราบได้เฉพาะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนแล้วเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าปรากฏว่าในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับ การเวนคืนได้ทำให้ทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ โดยเทียบเคียงกับราคาทรัพย์สินในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๖ ใช้บังคับแล้ว ก็ต้องเอาราคาที่สูงขึ้นหักกับค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือค่าทำขวัญตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง โดยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่าคำว่า "ในขณะนั้น" ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ย่อมหมายความถึงวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ (กรณีบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ มีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๑๙๑๖๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ดังมีข้อเท็จจริงดังนี้ คือ จังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาเทศบาล ขอให้พิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารสามชั้น ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ที่ห้ามก่อสร้างตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน๒๕๐๘ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙ ในการนี้ กรมโยธาเทศบาลได้ไปสำรวจท้องที่บริเวณห้ามปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว เห็นว่าในปัจจุบันพื้นที่บริเวณนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก คือเป็นลำคลองที่ตื้นเขินไปแล้วหมดความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการสัญจร ซึ่งกลายสภาพเป็นที่ราบต่ำไปเสียแล้ว จึงน่าจะอนุญาตให้ทำการก่อสร้างได้ แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวห้ามทำการก่อสร้างไว้ กรมโยธาเทศบาลจึงเสนอกระทรวงมหาดไทยให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(๑) เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้แล้ว ภายหลังจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตห้ามปลูกสร้างหรือแนวถนนที่ขยายหรือตัดใหม่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ ถ้าหากทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้จะต้องดำเนินการอย่างใด

(๒) ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ จะกำหนดแนวถนนโดยตัดขึ้นใหม่และจะกันบริเวณแนวถนนไว้โดยห้ามมิให้ก่อสร้างได้หรือไม่ ถ้าได้กำหนดแนวถนนไว้แล้ว เมื่อจะดำเนินการก่อสร้างถนนแต่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมยกที่ดินให้ จะต้องออกกฎหมายเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ เมื่อได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้น ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณนั้นก็จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณนั้น ซึ่งจะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ มิฉะนั้น พระราชกฤษฎีกานั้นเป็นโมฆะ และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างภายในเขตเพลิงไหม้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การห้ามทำการปลูกสร้างภายในเขตเพลิงไหม้มีลักษณะที่มิใช่เป็นการห้ามเด็ดขาด โดยให้เป็นดุลพินิจของกรมโยธาเทศบาลที่จะพิจารณาอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างได้ สำหรับในปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นปรากฏว่า

ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้กำหนดเขตห้ามปลูกสร้างขึ้นไว้ภายในแนวเขตเพลิงไหม้อีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งตามกฎหมายเขตห้ามปลูกสร้างดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด เพราะได้กำหนดขึ้นนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความจริงแล้วเขตห้ามปลูกสร้างที่กำหนดขึ้นนั้น คือเขตเพลิงไหม้นั่นเอง

ดังนั้น ตามปัญหาใน (๑) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตห้ามปลูกสร้างจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเพลิงไหม้ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ณ บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้นั้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว

ส่วนปัญหาใน (๒) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกำหนดแนวถนนหรือการกันแนวถนนภายในเขตเพลิงไหม้โดยห้ามทำการปลูกสร้างแม้ จะได้กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ก็ดี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวถนนที่ขยายหรือตัดใหม่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตาม ปัญหา (๑) ก็ดี ย่อมทำได้ แต่ไม่มีผลผูกพัน เพราะกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจไว้ การกำหนดหรือการแก้ไข

---

[๑] มาตรา ๓ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณนั้น ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ทุกมาตรา โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานั้น ให้มีแผนที่ต่อท้ายแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ด้วย

มาตรา ๕ พระราชกฤษฎีกานั้น ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่นั้น ท่านว่าเป็นโมฆะ

มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้น ภายในเขตเพลิงไหม้ เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

เปลี่ยนแปลงเช่นนั้น เป็นแต่เพียงการแสดงเจตนาของทางราชการที่จะทำการตัดหรือขยายถนนตามแนวที่ได้กำหนดขึ้นเท่านั้นเอง สำหรับปัญหาที่ว่าถ้าได้กำหนดแนวถนนไว้แล้ว เมื่อจะดำเนินการก่อสร้างถนนแต่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมยกที่ดินให้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดินให้ด้วยแล้ว การดำเนินการก่อสร้างถนนนั้นไม่อาจจะกระทำได้ นอกจากจะได้ดำเนินการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินดังกล่าวเสียก่อน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๑๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕/๒๕๑๓

บันทึก
เรื่อง กรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่เช่าปลูกในที่ดินราชพัสดุ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๒๐๙๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ความว่า กระทรวงการคลังเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในตัวอาคาร ในที่ดินราชพัสดุ ตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร ที่การรถไฟสายแม่กลองเช่าไปว่า ในกรณีที่สัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดลง กรรมสิทธิ์ในตัวอาคารยังเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเป็นของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น

ข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๔๐๓/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ดังนี้

๑. เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๘๘ - ๒๔๙๙ ทางการรถไฟสายแม่กลองได้เช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๗๔๒๑, ๗๔๒๗ และ ๕๒๗๔ ตำบลมหาชัยจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อใช้ในกิจการรถไฟและปลูกสร้างโรงเรือนอื่นๆ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๕๕๓ ตารางวา กับเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและจัดหาผลประโยชน์ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๓๔๑ ตารางวา

๒. ในการเช่าตาม ๑. มีข้อตกลงว่า กรมคลัง (กรมธนารักษ์) จะไม่ถือเอากรรมสิทธิ์ในตัวอาคารในที่ดินราชพัสดุที่กรมรถไฟเช่าไป โดยกระทรวงการคลังอ้างว่าเพราะเป็นการเช่าโดยกรมรถไฟซึ่งเป็นส่วนราชการด้วยกัน การเช่าจึงมีข้อตกลงดังกล่าว

๓. กระทรวงการคลังเห็นว่า เมื่อต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นและให้การรถไฟฯ เป็นนิติบุคคล ความผูกพันระหว่างกรมธนารักษ์กับกรมรถไฟ ในฐานะเป็นส่วนราชการด้วยกัน ได้หมดสิ้นไป ฉะนั้น อาคารที่กรมรถไฟได้ปลูกสร้างไว้ก็ควรตกเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลตามนัยมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของรัฐ (หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ กค.๐๔๐๓/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๙๘) กับเป็นส่วนควบของที่ดินราชพัสดุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่ออาคารดังกล่าวถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่จะปกครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์ต่อไปตามนัยมาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยและโต้แย้งว่ากรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่ทางการรถไฟปลูกในที่ดินราชพัสดุ ยังคงเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย

๔. ต่อมาได้มีการประชุมระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังและการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ประชุมได้มีมติว่า

๔.๑ กรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่ปลูกสร้างในที่ดินราชพัสดุนั้น ยังคงถือว่าเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย ถ้ากรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในตัวอาคาร ต้องชดใช้เงินแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยตามสมควร (แต่ยังไม่อาจตกลงเรื่องจำนวนเงินชดใช้กันได้)

๔.๒ ที่ดินราชพัสดุที่กรมรถไฟเคยเช่าจากกรมธนารักษ์ ยังคงให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทำสัญญาเช่าเพื่อกิจการของการรถไฟฯ โดยตรงหรือจัดหาผลประโยชน์แล้วแต่กรณีต่อไปตามเดิม แต่ต้องกำหนดอัตราค่าเช่าใหม่

๔.๓ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะเช่าที่ดินปลูกอาคาร เพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นระยะเวลานานเท่าใด แล้วแต่ว่าทุนของการรถไฟฯ ที่ลงไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด ปีหนึ่งๆ การรถไฟฯ มีรายได้เท่าใด กี่ปีจึงจะคุ้มทุนที่ปลูกสร้างอาคารเมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว อาคารทั้งหลายจึงจะมอบให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย ได้ความดังนี้

ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า เรื่องนี้เดิมกระทรวงการคลังได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เมื่อฯพณฯ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ส่งข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น กระทรวงการคลังจึงได้เสนอข้อกฎหมายเพิ่มเติมปรากฏตาม สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๔๐๓/๙๐๕๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๓ ว่า

๑. การเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น จังหวัดได้ให้เช่าเป็นเวลา ๓ ปี ทุกๆ สัญญา เป็นที่เข้าใจว่าการทำสัญญาครั้งนี้มิได้มีความประสงค์ที่จะให้การรถไฟฯ นำที่ดินไปปลูกตึกแถวให้ราษฎรเช่า เพราะถ้าทำเช่นนั้นก็ต้องขออนุญาตกระทรวงการคลังก่อนตามระเบียบ

๒. ความในข้อ ๖ ของสัญญาเช่าที่ดินที่ว่า “เมื่อสัญญานี้ได้สิ้นกำหนด บรรดาสิ่งของที่ผู้เช่าหรือผู้เช่าที่นี้จากผู้เช่าได้ปลูกสร้างลงไว้ในที่นี้คงตกลงเป็นของรัฐบาลทั้งสิ้น” นั้นเป็นแบบของสัญญา หรือมีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ ๑๓๑, ๑๓๒, ๑๓๓/๒๕๐๘ กับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๖๖,๑๑๖๗,๑๑๖๘/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่าความในข้อ ๖ ของสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อสัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงและมีการบอกเลิกสัญญาเช่าแล้ว สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นย่อมตกเป็นของราชพัสดุตามสัญญา

๓. การยกเว้นข้อสัญญาตามข้อ ๖ กระทรวงการคลังเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังจะยกเว้นให้ ไม่ใช่ผู้อื่นจะไปยกเว้นหรือขีดฆ่าสัญญาข้อนี้ออก ฉะนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอ้างข้อยกเว้น หรือขีดฆ่าสัญญาข้อ ๖ ออก กระทรวงการคลังเข้าใจว่าจะไม่มีผล

ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า

๑. สัญญาเช่าที่ดินในเรื่องนี้ ได้ตกลงกันแต่แรกแล้วว่า เช่าเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและจัดหาผลประโยชน์

๒. ได้ตกลงยกเว้นไม่ใช้ความในข้อ ๖ ของสัญญาเช่าที่ดิน และได้เสนอสำเนาสัญญาเช่าที่ดินได้ขีดฆ่าข้อความในข้อ ๖ ออก ให้ที่ประชุมพิจารณาปรากฏสำเนาสัญญาเช่านั้นบางฉบับมีการขีดฆ่าข้อความในข้อ ๖ และมีลายเซ็นชื่อกำกับการขีดฆ่าบางฉบับมีการขีดฆ่าแต่ไม่มีลายเซ็นชื่อกำกับการขีดฆ่า บางฉบับไม่มีการขีดฆ่าข้อความในข้อ ๖ เลย

สำหรับต้นฉบับสัญญาเช่าที่ดินรายนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอดูจากผู้แทนกระทรวงการคลัง แต่ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่าไม่สามารถนำเสนอต่อที่ประชุมได้เพราะอยู่ที่ที่ทำการสรรพากรจังหวัด

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ดังนี้ คือ

กรณีปัญหาเรื่องนี้ ถ้าสัญญาการเช่ามีข้อตกลงกันตามสัญญาข้อ ๖ ว่า “เมื่อสัญญานี้ได้สิ้นกำหนด บรรดาสิ่งของที่ผู้เช่าหรือผู้เช่าที่นี้จากผู้เช่าได้ปลูกสร้างลงไว้ในที่นี้คงตกลงเป็นของรัฐบาลทั้งสิ้น” แล้ว กรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่ปลูกสร้างไว้ในที่ดินราชพัสดุก็ย่อมตกเป็นของราชพัสดุ นับแต่วันสิ้นกำหนดสัญญาเช่า เพราะเป็นการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๖๑/๒๔๘๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า เช่าที่ดินของผู้อื่นปลูกตึกโดยตกลงว่าจะให้ตึกเป็นสิทธิแก่เจ้าของที่ดิน จะเป็นในทันทีหรือในภายหน้าก็ตาม เมื่อถึงกำหนดนั้นแล้วตึกย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินทันทีโดยไม่ ต้องมีการโอนทะเบียน

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๖๖ , ๑๑๖๗ , ๑๑๖๘/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่า การเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารให้เช่าโดยมีข้อตกลงในสัญญาว่า “เมื่อสัญญาเช่าสิ้นกำหนดแล้ว บรรดาสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของรัฐบาลทั้งสิ้น” ดังนี้ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินสิ้นกำหนดและทางราชการได้บอกเลิกสัญญาเช่านั้นแล้ว กรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างก็ตกเป็นของราชพัสดุตามสัญญา

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๐ - ๓๗๑/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า ปลูกตึกแถวลงในที่ดินโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งกำหนด ๑๕ ปีแล้วจึงจะให้ตึกแถวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ดังนี้ เมื่อสัญญาเช่ายังไม่ครบอายุ ตึกแถวยังไม่เป็นส่วนควบกรรมสิทธิ์ยังไม่เป็นของเจ้าของที่ดิน

สำหรับบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๙๙ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า กฎหมายบัญญัติแต่เพียงว่า การได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียน

การได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่บริบูรณ์เท่านั้น หาได้กล่าวเลยไปถึงว่าเป็นเหตุให้นิติกรรมนั้นกลายเป็นโมฆะไม่ คำว่า “ไม่บริบูรณ์” ในมาตรา ๑๒๙๙ วรรคหนึ่ง นั้นมีความหมายแต่เพียงว่าบังคับมิให้ผู้ทรงสิทธิอ้างได้ว่าตนมีทรัพยสิทธิเท่านั้น แต่การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นหาเสียเปล่าไปไม่ ยังคงมีผลบังคับกันในระหว่างคู่สัญญาในฐานะเป็นบุคคลสิทธิได้ ถึงแม้จะใช้ยันต่อบุคคลภายนอกในฐานะเป็นทรัพยสิทธิมิได้ก็ตาม

แต่ถ้าสัญญาการเช่าได้ตกลงให้มีการยกเว้นความในข้อ ๖ ของสัญญาดังกล่าวข้างต้น กรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่ปลูกสร้างไว้ในที่ดินราชพัสดุก็คงเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับโอนทรัพย์สินจากกรมรถไฟตามนัยมาตรา ๑๐[๑] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙ ได้บัญญัติว่า “โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่นอันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น ย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบของที่ดินนั้น” สำหรับกรณีเรื่องนี้กรมรถไฟได้ทำสัญญาเช่าที่ดินต่อกรมคลังเพื่อใช้ในกิจการรถไฟและจัดหาผลประโยชน์ ฉะนั้น บรรดาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ

คำว่า “มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่น” ในมาตรา ๑๐๙ นี้ ได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยไว้ว่า หมายถึงสิทธิตามสัญญาด้วย เช่น เช่าที่ดินเขาปลูกสร้างโรงเรือน โรงเรือนมิใช่เป็นส่วนควบของที่ดิน (ฎีกาที่ ๕๕๐/๒๔๗๗ และฎีกาที่ ๔๕/๒๔๗๙)

แต่กรรมการร่างกฎหมายอีกท่านหนึ่งเห็นว่า ความในข้อ ๖ ของสัญญาไม่เป็นสาระสำคัญที่จะก่อให้เกิดทรัพยสิทธิได้ ไม่ว่าจะได้ตกลงให้มีการยกเว้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๑๒๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “ทรัพยสิทธิทั้งหลายนั้นท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” และตามมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือ และได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่...” ฉะนั้น บุคคลจึงอาจได้ทรัพยสิทธิตามประเภทหรือชนิดที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

การได้ทรัพยสิทธินั้น ไม่ว่าจะเป็นโดยผลของกฎหมาย หรือโดยทางนิติกรรมจะสมบูรณ์หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติที่กฎหมายบังคับไว้เกี่ยวกับการได้ทรัพยสิทธิชนิดนั้นๆ เป็นเรื่องๆ ไป เช่น การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นโดยการให้ มาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่าย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำ

---

[๑] มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งสิ้นของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

เป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ การให้ย่อมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ”

เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นดังนี้ การได้ทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ถ้าจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจแล้วย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจดทะเบียน

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ถ้ามีข้อตกลงกันตามสัญญาข้อ ๖ ว่า “เมื่อสัญญานี้ได้สิ้นกำหนด บรรดาสิ่งของที่ผู้เช่าหรือผู้เช่าที่นี้จากผู้เช่าได้ปลูกสร้างลงไว้ในที่นี้คงตกลงเป็นของรัฐบาลทั้งสิ้น” ข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดให้ผู้เช่ามี “กรรมสิทธิ์”ในโรงเรือนที่ตนสร้างขึ้นเป็นการชั่วคราวคือชั่วระยะเวลาเช่า กรรมสิทธิ์หรือสิทธิเช่นนี้ไม่มีตามกฎหมายไทย ใกล้เคียงที่สุดจะมีก็แต่สิทธิเหนือพื้นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๑๐[๒] ซึ่งคนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน อีกคนหนึ่งเข้าไปปลูกสร้างมีกรรมสิทธิ์ในโรงเรือนของตน จึงชอบที่จะรื้อถอนเอาไปได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๑๖[๓] ในเมื่อกำหนดเวลาที่สิทธิเหนือพื้นดินนั้นสิ้นสุดลง เมื่อกรรมสิทธิ์ชั่วคราวตามสัญญาระหว่างกรมคลังกับกรมรถไฟไม่มีตามกฎหมาย ถึงแม้จะไปขอจดทะเบียนเป็นทรัพยสิทธิก็ไม่อาจจดให้ได้ เพราะขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๒๙๘ โดยเป็นกรรมสิทธิ์ชนิดที่ไม่มีกฎหมายก่อตั้งรับรู้ไว้ ข้อนี้พอจะเทียบเคียงให้เห็นได้ง่ายขึ้น เช่นทรัพยสิทธิในนิมิตสิทธิ (Patent) เวลานี้ยังไม่มีกฎหมายก่อตั้งรับรู้ บุคคลจึงไม่อาจก่อตั้งขึ้นเป็นทรัพยสิทธิใช้อ้างยันต่อคนทั้งหลายได้

แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ไม่ว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นประการใด ย่อมไม่อาจผูกพันให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจำต้องถือปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพราะการรถไฟแห่งประเทศไทยมิใช่ส่วนราชการ แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากอันถือได้ว่าเป็นเอกชนมิใช่ทบวงการเมืองในรัฐบาล

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๓

---

[๒] มาตรา ๑๔๑๐ เจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินเป็นคุณแก่บุคคลอื่น โดยให้บุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกบนดินหรือใต้ดินนั้น

[๓] มาตรา ๑๔๑๖ เมื่อสิทธิเหนือพื้นดินสิ้นไป ผู้ทรงสิทธิจะรื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง สิ่งเพาะปลูกของตนไปก็ได้ แต่ต้องทำให้ที่ดินเป็นตามเดิม

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓/๒๕๑๓

บันทึก

เรื่อง ที่ดินโบราณสถานเมืองอู่ทองเก่า ตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๓/๓๙๗๐ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๑๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาโต้แย้งระหว่างกระทรวงการ คลังกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงการคลังรายงานว่า

๑.๑ ตามที่กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินเมืองอู่ทองเก่า ซึ่งอยู่ในท้องที่ตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อใช้ในราชการกรมศิลปากรนั้น ปรากฏว่าที่ดินบางส่วนมีสภาพเป็นโบราณสถาน บางส่วนใช้เป็นสถานที่ราชการ และบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่กรมศิลปากรได้ให้เอกชนเช่าและนำค่าเช่าที่เก็บ ได้ส่งเข้ากองทุนโบราณคดี ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุ จะต้องสำรวจและนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุเพื่อให้อยู่ในความปกครองดูแลรักษาของกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาล ที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ การที่กรมศิลปากรให้เอกชนเช่าที่ดินนั้นน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะอำนาจในการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖

๑.๒ สำหรับค่าเช่าที่เก็บได้นั้นจะต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ เงินที่กรมศิลปากรจะพึงน่าส่งเข้ากองทุนโบราณคดีน่าจะได้แก่ค่าธรรมเนียมการเข้าชมโบราณสถานแต่อย่างเดียว ฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงขอให้กระทรวงศึกษาธิการสำรวจรายการที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุพร้อมกับโอนการครอบครองและจัดประโยชน์ให้แก่กระทรวงการคลัง และเมื่อส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุแล้ว ส่วนใดที่เป็นโบราณสถาน กรมศิลปากรก็ชอบที่จะขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ หากจะให้กระทรวงการคลังจัดการดูแลรักษา หรือซ่อมแซมอย่างใด กรมศิลปากรย่อมสั่งได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

๒. กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่า

๒.๑ ที่ดินเมืองอู่ทองเก่ามีเนื้อที่ประมาณ ๙๗๖ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้เป็นโบราณสถานทั้งเมืองและกำหนดขอบเขตไว้แล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งระบุว่าใช้ในราชการกรมศิลปากร และพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๗ บัญญัติว่า "... ให้อธิบดี ... มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้..." ฉะนั้น บริเวณที่ดินเมืองโบราณตามที่ปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีคูเมืองอู่ทองตลอดจนโบราณสถานต่างๆ รวมอยู่ จึงถือว่าเป็นโบราณสถาน

๒. ๒ เดิมที่ดินดังกล่าวเป็นป่าดงพงทึบทั่วไป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำริเห็นว่า เป็นเมืองโบราณ มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์สมควรสงวนไว้เป็นหลักฐานประกอบการศึกษาค้นคว้าของอนุชนต่อไป จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีช่วยดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุในเมืองไว้ ครั้นราวปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จังหวัดสุพรรณบุรีรายงานราชบัณฑิตยสภาขอให้ราษฎรเช่าที่ดินส่วนที่อยู่ห่างจากตัวโบราณสถาน เพื่อใช้ทำสวนและปลูกห้องแถวเป็นตลาด ราชบัณฑิตยสภาก็อนุญาต จึงเริ่มมีราษฎรเช่าแต่ครั้งนั้น ต่อมาเมื่องานของราชบัณฑิตยสภาตกเป็นหน้าที่ของกรมศิลปากร ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนเมืองอู่ทองเก่าเป็นโบราณสถานสำหรับชาติเมื่อวัน ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘ และได้ให้ราษฎรเช่าต่อมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๖ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติไม่ให้กรมศิลปากรให้เช่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาต กรมศิลปากรจึงระงับการให้เช่า ในระหว่างนี้ได้มีราษฎรยื่นคำร้องขอเช่าที่ดินมากราย และบางรายได้เข้าปลูกเคหสถานโดยมิได้รับอนุญาต ซึ่งกรมศิลปากรเห็นสมควรช่วยเหลือราษฎรให้ได้มีที่ทำมาหากินตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ตามอำเภอใจ จึงได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้กรมศิลปากรจัดให้ราษฎรเช่าที่ดินโบราณสถานต่อไป คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๙๙ เห็นชอบด้วย และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไป ทั้งได้แจ้งให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยทราบแล้ว

๒.๓ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินโบราณสถาน ได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว

๒.๔ เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติให้จัดให้มีกองทุนโบราณคดี เพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑ์ ดังนั้น กรมศิลปากรจึงจำต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ในการนี้จะให้เช่าที่ดินโบราณสถานด้วยก็ได้

๒.๕ ค่าเช่าที่ดินโบราณสถานเป็นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามข้อยกเว้นในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาข้อโต้แย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเพียง ๒ ประการ คือ (๑) ที่ดินโบราณสถานเมืองอู่ทองเก่าในท้องที่ตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรีมีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุหรือไม่ และ(๒) ค่าเช่าที่ดินดังกล่าวเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนโบราณคดีตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ หรือส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ

สำหรับปัญหาแรก ปรากฏว่า กรมศิลปากรได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖[๑] ประกาศขึ้นทะเบียนเมืองอู่ทองเก่าทั้งเมือง ซึ่งอยู่ในท้องที่ตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ประมาณ ๙๗๖ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา เป็นโบราณสถานสำหรับชาติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘ โบราณสถานแห่งนี้จึงยังคงเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๘[๒] และโดยที่ที่ดินแปลงนี้กรมศิลปากรได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือ “ที่ดินของหลวง” ตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ซึ่งกำหนดให้นำไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังด้วย พระบรมราชโองการดังกล่าวมิได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๓ วรรคสอง[๓] เพราะกฎหมายว่าด้วยโบราณ ฯลฯ เพียงแต่กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานอย่างไรบ้างเท่านั้น มิได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโบราณสถานตกเป็นของกรมศิลปากรหรือกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้น ที่ดินแปลงนี้จึงมีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุด้วย

---

[๑] มาตรา ๖ ให้อธิบดีจัดทำบัญชีบรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทยขึ้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๘ บรรดาโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๓] มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

ฯลฯ ฯลฯ

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

สำหรับปัญหาที่สอง ปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๒๘[๔] ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งกองทุนโบราณคดีขึ้นเพื่อสำหรับนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑ์ มาตรา ๒๙[๕] ให้กองทุนโบราณคดีประกอบด้วยเงิน ๔ ประเภท และประเภทหนึ่งนั้นได้แก่ “เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน” และมาตรา ๗[๖] ให้ “โบราณสถาน” หมายความรวมถึงที่ดินที่กำหนดเป็นเขตโบราณสถานด้วย ฉะนั้น ผลประโยชน์อันเกิดจากที่ดินที่เป็นโบราณสถานทั้งหมดย่อมตกเป็นของกองทุนโบราณคดีด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมศิลปากรได้เอาที่ดินที่เป็นโบราณสถานให้เอกชนเช่าตามมติคณะรัฐมนตรี ค่าเช่าที่ได้รับจึงต้องตกเป็นของกองทุนโบราณคดี ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓[๗] จริงอยู่ แม้ว่ากฎหมายจะมิได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโบราณสถานตกเป็นของกรมศิลปากรหรือ กระทรวงศึกษาธิการเพียงแต่ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจควบคุมดูแลการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถานหรือการขุดค้นสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน[๘] แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติให้นำผลระโยชน์อันเกิด

---

[๔] มาตรา ๒๘ ให้จัดให้มีกองทุนขึ้น เรียกว่า “กองทุนโบราณคดี” เพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑ์

[๕] มาตรา ๒๙ กองทุนโบราณคดีประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้มาตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๒) เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๔) เงินทุนกองกลางและเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ ซึ่งกรมศิลปากรมีอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๖] มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใด ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

จากโบราณสถานส่งเข้ากองทุนโบราณคดี โดยมิได้คำนึงว่า จะได้มาโดยวิธีใด หรือหน่วยราชการใดเป็นผู้จัดให้ได้มา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า กรมศิลปากรจะมีอำนาจให้เช่าที่ดินโบราณสถานหรือไม่ แม้ว่ากรมศิลปากรจะไม่มีอำนาจเช่นนั้น ก็ไม่ทำให้เงินผลประโยชน์ที่เกิดจากโบราณสถานมีลักษณะเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเข้ากองทุนโบราณคดี

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๑๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๕๗๖๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ ความว่า กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในการยกคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ว่าจะกระทำได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ พก.๐๖๐๓/๓๒๒๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๑๓ ดังนี้ คือ

๑. เนื่องด้วยมีผู้ยื่นขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็กในขณะนี้จำนวนมาก พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการออกอาชญาบัตรให้ทันความต้องการได้เพราะเท่าที่ปฏิบัติเมื่อรับคำขอไว้แล้วก็จะต้องมีการรังวัดกำหนดเขต แต่เนื่องจากการรังวัดต้องใช้เวลานาน จำนวนคำขออาชญาบัตรฯ จึงค้างและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจึงใคร่ทราบว่า ถ้าจะผ่อนคลายปัญหาการรังวัด โดยปฏิบัติดังนี้

๑. ๑ ให้ผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็ก ขอตามรูปแผนที่ซึ่งขีดแนวเส้นแสดงเขตคำขอลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอนั้นแล้วก็จะได้เขียนแผนที่อาชญาบัตร ผูกขาดสำรวจแร่ตามแผนที่คำขอโดยมิต้องออกไปทำการรังวัดแนวเขต ณ สถานที่ตามคำขอ ทั้งนี้เพราะถือว่าแผนที่ของกรมแผนที่ทหารมีความละเอียดถูกต้องเป็นที่เชื่อถือได้พอจะใช้กำหนดเขตในการออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ได้ หรือ

๑.๒ ให้ผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็ก ขอตามรูปแผนที่ซึ่งขีดเส้นแสดงเขตคำขอลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้วก็จะได้รังวัดสร้างหมุดหลักฐานในบริเวณหมู่คำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่เพื่อใช้เป็นจุดโยงยึดกำหนดเขตคำขอแต่ละแปลง เสร็จแล้วจึงดำเนินการเขียนแผนที่อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ตามแผนที่ซึ่งมีจุดโยงยึดนั้นๆ

วิธีปฏิบัติตามที่กล่าวแล้วกรณีใดกรณีหนึ่งจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๓๑ หรือไม่เพียงใด

๒. กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และเป็นผู้มีอำนาจออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่จึงย่อมมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ ฉะนั้น ถ้า

คำขอใดที่รัฐมนตรีเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตก็อาจสั่งยกคำขอนั้นเสียได้ แต่เพื่อความรอบคอบในเรื่องนี้จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อความถูกต้อง ทั้งนี้เพราะในการยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ และค่าใช้จ่ายพร้อมกับคำขอตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยแน่ชัด จึงใคร่ทราบว่าการสั่งยกคำขอในกรณีเช่นนี้จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมทรัพยากรธรณี) เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นดังนี้

เมื่อพิจารณามาตรา ๓๑[๑] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรังวัดกำหนดเขต

(๒) ผู้ยื่นคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องเป็นผู้นำรังวัด

(๓) ถ้าผู้ยื่นคำขอขาดนัดในการนำรังวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจสั่งยกคำขออาชญาบัตรฯ ได้

นอกจากนี้มาตรา ๖ วรรคสอง[๒] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังได้บัญญัติว่าผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าคำขอ วางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการรังวัดล่วงหน้าพร้อมกับการยื่นคำขอ และบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เลขลำดับ ๗ ก็กำหนดว่า ค่ารังวัดตามความยาวของระยะที่รังวัดทุก ๔๐ เมตร หรือเศษของ ๔๐ เมตร อัตราค่าธรรมเนียม ๖ บาท

เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเป็นดังนี้ จึงย่อมหมายความว่า การรังวัดตามมาตรา ๓๑ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกไปทำการรังวัดกำหนดเขต ณ สถานที่ ตามคำขออาชญาบัตรฯ มิใช่จะทำการรังวัดบนแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร ฉะนั้น วิธีการรังวัดตามที่

---

[๑] มาตรา ๓๑ เมื่อได้รับคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็กแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้รังวัดกำหนดเขตให้ผู้ยื่นคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้นำ รังวัดตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดเป็นหนังสือ

อธิบดี มีอำนาจสั่งยกคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็กเสียได้เมื่อผู้ ยื่นคำขอขาดนัดในการนำรังวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือละเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งในการ ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็ก

[๒] มาตรา ๖ ฯลฯ ฯลฯ

ผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าคำขอและวางค่าธรรมเนียมล่วงหน้าพร้อมกับการยื่นคำขอ และต้องวางเงินล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดดำเนินการและการออกอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตแล้วแต่กรณี ไว้ต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่อีกด้วย ถ้าได้มีการสั่งยกคำขอหรือไม่ได้รับอาชญาบัตรประทานบัตรหรือใบอนุญาตด้วยประการใด ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการที่ยังไม่ได้ดำเนินการนั้นให้คืนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่ถ้าดำเนินการไปแล้วเป็นบางส่วนก็ให้คืนให้เฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติหารือมาจึงไม่อาจกระทำได้เพราะ เป็นการขัดต่อมาตรา ๓๑ ดังกล่าวแล้ว

ส่วนปัญหาที่ว่า รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งยกคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ได้หรือไม่เพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บังคับไว้เลยว่า ผู้ยื่นคำขอจะต้องได้รับอาชญาบัตรฯ เสมอไป ฉะนั้น รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายจึงย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ที่มิใช่แร่เหล็กได้ ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๑/๒๕๐๖ ซึ่งวินิจฉัยไว้ตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ ๘) พุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่า การที่จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำเหมืองแร่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่โดยตรง เจ้าพนักงานผู้พิจารณาเรื่องราวตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ถ้าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลย่อมจะไม่พึงใช้อำนาจเข้าไปสอดแทรกแต่ประการใด

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๑๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๑๓

บันทึก
เรื่อง การกำหนดเงินค่าทำขวัญ และการปักหลักแนวสำรวจ
ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๓/๑๑๒๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๑๓ ความว่า กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง ความละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมทางหลวงถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ พก.๐๗๑๑/๒๐/๖๗๔๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๓ ความว่า กรมทางหลวงขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตีความในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ (เรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญ) และในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ (เรื่องการปักหลักแนวสำรวจ ซึ่งมีข้อเท็จจริงและข้อหารือเป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ ปัญหาเรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญ

เดิมเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอจักราช อำเภอโนนสูง อำเภอคง อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา อำเภอพล อำเภอบ้านไผ่อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น อำเภอกุมภวาปี อำเภอเมืองอุดรธานี อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี และอำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายพ.ศ. ๒๕๐๔ ครั้นต่อมาเมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามแนวเขตที่ได้สำรวจแล้วนั้นกรมทางหลวงจึงดำเนินการเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กล่าว

กรมทางหลวงจึงหารือว่า การพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญเพื่อถือจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน จะกำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ หรือจะกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญตามราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

กรณีที่ ๒ ปัญหาเรื่องการปักหลักแนวสำรวจ

เมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนบางปะกง - ระยอง พ.ศ. ๒๕๐๖ แล้ว กรมทางหลวงจึงได้ทำการปักหลักแนวสำรวจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาในระหว่างระยะเวลาที่พระราชกฤษฎีกายังมีผลใช้บังคับอยู่ กรมทางหลวงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทางหลวงสายนี้ใหม่

กรมทางหลวงจึงหารือว่า ในกรณีที่กรมทางหลวงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทางหลวงเสียใหม่ หลังจากได้ทำการปักหลักแนวสำรวจเรียบร้อยไปตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกานั้นแล้ว

(๑) กรมทางหลวงจะเปลี่ยนแนวทางหลวงโดยปักหลักแนวสำรวจเสียใหม่ได้เลย หรือจะต้องดำเนินการเพื่อออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใหม่

(๒) หากกรมทางหลวงเปลี่ยนแนวทางหลวงโดยปักหลักแนวสำรวจเสียใหม่ซึ่งไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใหม่แล้ว เมื่อความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาที่ให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปักหลักแนวสำรวจแล้วห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขตระยะ ๑๐๐ เมตร จากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้าง จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือโดยประการอื่น จำนอง หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว” เช่นนี้ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา ๔๖ ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วเฉพาะในเขตตามหลักแนวสำรวจเดิมนั้นจะมีผลอยู่หรือสิ้นสภาพลงไปโดยปริยาย ถ้าถือว่าไม่สิ้นสภาพและยังคงมีผลอยู่แล้ว กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการอย่างใดเพื่อให้สิ้นสภาพไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ประชุมพิจารณาข้อหารือ โดยผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมทางหลวง) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แนวทางหลวงที่กรมทางหลวงอ้างว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงใหม่หลังจากที่ได้ทำการปักหลักแนวสำรวจไปตามพระราชกฤษฎีกาแล้วนั้น บางตอนก็อยู่ในเขตส่วนกว้างที่ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้นเอง แต่บางตอนเช่นจากบางละมุงไปถึงระยอง กรมทางหลวงได้เปลี่ยนเส้นทางใหม่ออกไปจากแนวเขตที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาทีเดียว

จากข้อหารือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรมทางหลวงมีข้อเท็จจริงโดยนัยดังกล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) จึงมีความเห็นดังนี้

ในกรณีที่ ๑ (เรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญ) ปรากฏตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมือง นครราชสีมา อำเภอจักราช อำเภอโนนสูง อำเภอคง อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา อำเภอพล อำเภอบ้านไผ่ อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น อำเภอกุมภวาปี อำเภอเมืองอุดรธานี

อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี และอำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย พ.ศ. ๒๕๐๔ ว่า พระราชกฤษฎีกานี้ให้มีอายุห้าปี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามาห้าปีแล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ในท้องที่เดียวกับที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนฯ ในกรณีเช่นนี้ก็ต้องถือว่าในวันที่ตราพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นไม่มีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับอยู่เลย เพราะพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวนั้นได้สิ้นอายุไม่มีผลใช้บังคับต่อไปแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้การกำหนดเงินค่าทำขวัญสำหรับทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น จะกำหนดโดยถือตามมาตรา ๕๓[๑] คือ กำหนดราคาเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาด ในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โดยถือว่าเป็นกรณีที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ไม่ได้ เพราะในขณะออกพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าว พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้นได้หมดสภาพใช้ไม่ได้แล้ว ต้องถือว่าไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาเลย

ในกรณีที่ ๒ (เรื่องการปักหลักแนวสำรวจ) โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนบางปะกง - ระยอง พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้บัญญัติไว้ว่าแนวทางหลวงตอนบางปะกง - ระยอง อยู่ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอบ้านค่าย อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง มีส่วนกว้างหนึ่งพันเมตร เมื่อกรมทางหลวงประสงค์จะกำหนดแนวทางหลวงตอนบางปะกง - ระยอง ขึ้นใหม่ไม่ใช้แนวทางหลวงที่ได้กำหนดขึ้นไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ - ตราด ตอนบางปะกง - ระยอง พ.ศ. ๒๕๐๖ ในกรณีเช่นนี้กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกแนวทางหลวงตอนบางละมุง - ระยอง ซึ่งได้กำหนดไว้แล้ว และกำหนดแนวทางหลวงเฉพาะตอนบางละมุง - ระยอง ขึ้นใหม่ โดยระบุท้องที่และส่วนกว้างไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ภายในเขตระยะ ๑๐๐ เมตร จากหลักแนวสำรวจเดิมที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงพุทธศักราช ๒๔๘๒ ต่อไป อนึ่ง ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะตราเป็นฉบับเดียวหรือแยกเป็นสองฉบับก็ได้

---

[๑] มาตรา ๕๓ เงินค่าทำขวัญนี้ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๑ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานั้น

๒. ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น

๓. ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๑๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๑๔

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๐๒๑๗๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๓ ความว่า กระทรวงเกษตร ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บ หรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น ในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมในทางศาสนานั้น คำว่า บริเวณวัดหรือบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมในทางศาสนามีอาณาเขตเพียงใดและในกรณีดังต่อไปนี้ บริเวณใดบ้างที่ถือว่าเป็นบริเวณวัด คือ

ก. พื้นที่ที่ตั้งวัดมีจำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๒๐ ไร่ ที่ดินนี้ได้ขึ้นทะเบียนเป็นธรณีสงฆ์แล้ว แต่เขตพุทธาวาสและสังฆาวาสมีเนื้อที่ประมาณ ๘ ไร่

ข. ที่ดินของวัดมีอยู่หลายแปลง แยกกันอยู่คนละแปลงไม่ได้อยู่ติดต่อกัน เป็นผืนเดียวกัน ที่ดินดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นธรณีสงฆ์แล้ว แต่เขตพุทธาวาสและสังฆาวาสอยู่ในที่ดินเพียง ๑ แปลง

๒. ในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมในทางศาสนา จะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้หรือไม่

๓. ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิด หรือประเภทใดแล้วห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้นในเขตดังกล่าวนั้น คำว่า สัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดจะหมายความถึงสัตว์ป่าชนิดอื่นๆ ที่กระทรวงเกษตรมิได้ออกกฎกระทรวงระบุให้เป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองด้วยหรือไม่ และคำว่าประเภทใดนั้น หมายความถึงสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๑ และ

สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๒ หรือหมายถึงสัตว์ป่าประเภทอื่นๆ ที่มิได้ระบุไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรว่า เนื่องจากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์มีความสงสัยเกี่ยวกับการอนุรักษ์นกปากห่างและนกอื่นๆ ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณวัดไผ่ล้อม จังหวัดปทุมธานี จะกระทำได้เพียงใด

เมื่อข้อเท็จจริงได้ความดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นดังนี้

ความที่ว่า ในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบ พิธีกรรมในทางศาสนา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ย่อมหมายความถึงพื้นที่ที่ตั้งวัดรวมตลอดถึงแนวเขตของวัดซึ่งเป็นเขตพุทธาวาสและสังฆาวาส กับบริเวณพื้นที่ของวัดที่ใช้ในกิจการเกี่ยวกับการประกอบกิจการในทางศาสนาด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงที่ดินของวัดซึ่งวัดได้นำไปจัดหาผลประโยชน์เช่นให้ บุคคลเช่าหรืออาศัยหรือทำการค้าขายเป็นต้น ฯลฯ ฉะนั้นตามปัญหากรณี ก.และ ข. ที่จะถือว่าบริเวณใดบ้างเป็นบริเวณวัดจึงต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงตามหลัก ที่กล่าวมาแล้ว

ส่วนในกรณีที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยให้รวมบริเวณวัดหรือบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมในทางศาสนาสำหรับแห่งนี้ ก็ย่อมกระทำได้ เพราะบริเวณวัดหรือบริเวณสถานที่ซึ่งจัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่ประกอบพิธีกรรมในทางศาสนานั้นเป็นที่ที่มีลักษณะอยู่ในความหมายว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

สำหรับความที่ว่า สัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ย่อมหมายความรวมถึงสัตว์ป่าชนิดและประเภทอื่นๆ นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ด้วย แต่การกำหนดจะต้องระบุชนิดและประเภทของสัตว์ป่าที่ห้ามล่าให้ชัดเจนแน่นอน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๑๔

บันทึก
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๒๒๔๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๔ ความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ในปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ รวม ๓ ประการดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ กับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อจะจัดตั้งนิคมขึ้นในท้องที่ใดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

แต่เดิมมา นิคมสร้างตนเองได้จัดตั้ง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ และได้ปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทุกประการ เช่น นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง แห่งนี้เมื่อปี ๒๔๘๓ และได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เมื่อปี ๒๔๘๕ ดังนั้น โดยนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะมีผลให้การปฏิบัติงานของนิคมสร้างตนเองแห่งนี้ต้องสะดุดหยุดลงจนกว่าจะได้ มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่

๒. ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า เมื่อจะจัดตั้งนิคมขึ้นในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วก็จะต้องคงอยู่ตลอดไปจนกว่าสภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ในกรณีที่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองซึ่งได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีข้อบกพร่อง เช่น แสดงที่ตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือแสดงขอบเขตรูปแผนที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือในกรณีที่ประสงค์จะขยายนิคมเพิ่มขึ้น เป็นต้น ถ้าจะแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าวให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและตามความประสงค์ จะมีวิธีปฏิบัติประการใด

๓. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่านิคมสร้างตนเองที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว จะต้องเริ่มดำเนินการใหม่โดยออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์) แล้วมีความเห็นดังนี้

สำหรับข้อสงสัยประการแรกของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองที่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแม่บทที่ถูกยกเลิกไปแล้ว จะมีผลให้การปฏิบัติงานของนิคมสร้างตนเองดังกล่าวสะดุดหยุดลงจนกว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่ นั้น

เมื่อพิจารณามาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ และมาตรา ๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับมาตรา ๖[๓] มาตรา ๗[๔] และมาตรา ๔๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

---

[๑] มาตรา ๔ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินของรัฐหรือในที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย

[๒] มาตรา ๖ เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

แม้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ จะได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้วก็ตาม แต่ก็หามีผลให้นิคมสร้างตนเองที่ได้จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ต้องสิ้นสภาพไปไม่ เพราะเป็นนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และนอกจากนี้ความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ยังได้บัญญัติรับรองว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเดิมแห่งใดที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับ ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อไป สำหรับข้อความในมาตรา ๔๓ ที่ว่า “ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” คงมีความหมายเพียงให้สมาชิกนิคมนั้นได้รับสิทธิและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้หมายความว่าจะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่อย่างใดไม่

สำหรับปัญหาตาม ๒. เกี่ยวกับกรณีการแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เนื่องจากแสดงที่ตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือขอบเขตรูปแผนที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอาจดำเนินการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) ให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเดิมแล้วให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) แทนได้ เพราะถือว่าการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งนั้นยังดำเนินการไม่สำเร็จเรียบร้อย จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่สำหรับกรณีขยายนิคมเพิ่มขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมขึ้นใหม่

ส่วนปัญหาตาม ๓. เป็นประเด็นเดียวกับปัญหาประการแรกและเป็นไปตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยต่อไป

---

[๕] มาตรา ๔๓ สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งได้เข้าทำประโยชน์ หรือครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมอยู่ในวัน ที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมนั้นต่อไป ส่วนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมหรือสมาชิก สหกรณ์เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๔

เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๑๔

บันทึก

เรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง

(สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๗๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำหรือเป็นของเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ในการพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้ขอให้คณะกรรมกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

กรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงพอสรุปได้ดังนี้ ที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำเป็นที่ดินซึ่งไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ที่พระยาภิรมย์สมบัติยกให้เป็นสมบัติของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาประชาบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ มีเนื้อที่ ๗๙ ไร่ เศษ และกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ที่ดินนี้ส่วนหนึ่งประมาณ ๔๓ ไร่ ตั้งโรงเรียนประถมศึกษาอันได้แก่โรงเรียนบ้านท่ามิหรำ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๗ เป็นต้นมา ส่วนที่ดินที่เหลืออีกประมาณ ๓๗ ไร่ นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้ยินยอมให้ชลประทานส่วนใต้ใช้เป็นที่ปลูกสร้างสำนักงานชลประทาน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ โดยผลของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้โอนโรงเรียนและทรัพย์สินของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำไปให้เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุงดำเนินการ ในการนี้ปรากฏหลักฐานว่า กระทรวงศึกษาธิการได้โอนและส่งมอบที่ดินซึ่งได้ขึ้นทะเบียนพัสดุเคลื่อนที่ ไม่ได้ของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำทั้ง ๗๙ ไร่เศษ ให้เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุงไปด้วย ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ คณะรัฐมนตรี-ได้มีมติให้โอนโรงเรียนเทศบาลให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตาม เดิม ซึ่งในขณะนั้น กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการตามมติคณะรัฐมนตรีให้จังหวัดส่งมอบกิจการและทรัพย์สินของโรงเรียน คืนให้แก่กระทรวงศึกษาธิการตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ ๕๖๐/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๖ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการโอนหรือส่งมอบโรงเรียนและทรัพย์สินของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำหรือที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านท่ามิหรำให้แก่กระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใดเลย จนกระทั่งพ.ศ. ๒๔๙๘ เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ได้แจ้งการครอบครองที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำทั้ง ๗๙ ไร่เศษ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับ ส.ค.๑ เลขที่ ๑๑๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๙๘

ขณะ นี้จังหวัดพัทลุงแจ้งว่า เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ ซึ่งเป็นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ทั้งหมดจำนวน ๗๙ ไร่เศษ เพื่อจะขายที่ดินส่วนหนึ่งให้แก่กรมชลประทานเพื่อนำเงินที่ขายได้สร้างศาลาเทศบาล แต่แผนกศึกษาธิการจังหวัดพัทลุงได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุงให้ระงับการออกโฉนดที่ดิน โดยให้เหตุผลว่าที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ โดยที่ดินแห่งนี้พระยาภิรมย์สมบัติมีเจตนายกให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อประโยชน์ของการศึกษา และแผนกศึกษาธิการจังหวัดพัทลุงเป็นผู้ใช้ประโยชน์และรับผิดชอบในที่ดินแห่งนี้มาเป็นเวลาประมาณ ๖๐ ปีแล้ว ในคราวที่ชลประทานส่วนใต้ขอใช้ที่ดินส่วนหนึ่งปลูกสร้างที่ทำการสำนักงานชลประทาน ศึกษาธิการจังหวัดพัทลุง ด้วยความเห็นชอบของอธิบดีกรมสามัญศึกษา ก็ได้ตกลงยินยอมให้ใช้ได้ จำนวน ๓๗ ไร่ การที่เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง แจ้งครอบครองที่ดินจนได้ ส.ค.๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งขณะนั้นโรงเรียนบ้านท่ามิหรำเป็นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล และการที่เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุงขอรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแล้วจะนำที่ดินส่วนที่ชลประทานส่วนใต้ใช้ปลูกสร้างที่ทำการสำนักงานชลประทานไปขายให้แก่กรมชลประทาน เพื่อจะได้นำเงินไปสร้างศาลาเทศบาลนั้น เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดเจตนาของผู้บริจาคที่ต้องการให้ที่ดินแห่งนี้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา ดังนั้น การพิจารณาเรื่องนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงเห็นว่า ควรจะได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเจตนาของผู้บริจาคที่ดินเป็นประการสำคัญ เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุงอ้างกรรมสิทธิ์ที่ดินอันนี้ว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ โรงเรียนบ้านท่ามิหรำได้โอนไปขึ้นกับเทศบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ส่วนการโอนโรงเรียนมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นการโอนตามคำสั่งและมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ จนได้ ส.ค.๑ ไว้แล้ว

กระทรวงศึกษาธิการจึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขี้ขาดว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน ๗๙ ไร่เศษ ซึ่งพระยาภิรมย์สมบัติยกให้นั้นเป็นของโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ (กระทรวงศึกษาธิการ) หรือเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่พระยาภิรมย์สมบัติยกให้เป็นสมบัติของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาบาล เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ครอบครองที่ดินดังกล่าว และใช้ที่ดินนั้นแม้เพียงบางส่วนเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ ที่ดินทั้งหมดจึงตกแก่กระทรวงศึกษาธิการและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ตรงตามความประสงค์ของผู้ยกให้ เข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

และพาณิชย์อันจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๕[๒] และมาตรา ๘ วรรคสาม[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๖[๔] อีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าในกรณีนี้ เทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง หาอาจอ้างพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ว่าเป็นบทกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ไม่ เพราะความหมายของ “บทกฎหมายเฉพาะ” ย่อมมีความหมายว่า โดยบทกฎหมายนั้นเองได้บัญญัติให้อำนาจโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้นได้ แต่ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้น คงมีเพียงบทบัญญัติให้มีการโอนโรงเรียนและทรัพย์สินของโรงเรียนไปให้เทศบาล เมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง จัดการเท่านั้น และเมื่อที่ดินทั้งหมดดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ในเวลาต่อมาเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุงจะได้เป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวก็ตาม ก็หาอาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ไม่

อนึ่ง ปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า ที่ดินที่ประชาชนได้ยกให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการศึกษาประชาบาล เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาบาลอันมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๒] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

[๓] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นหากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

[๔] มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอาวุธความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฯลฯ จึงเห็นว่าที่ดินนี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๑๔

เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๑๔

(สำเนา)

ที่ สร.๐๘๐๑/๒๓๐๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๓ เมษายน ๒๕๑๔

เรื่อง ขอให้ทำการตรวจสอบปัญหาทางด้านกฎหมาย

เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

อ้างถึง หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนมาก ที่ กษ.๐๗๐๕/๔๓๘๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๔

ตามหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อการชลประทานว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับใดจะเป็นโมฆะและฉบับใดมีอำนาจใช้บังคับต่อไปได้ ดังความปรากฏอยู่แล้วนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหานี้แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ดี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอ กบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อประโยชน์ในการชลประทานก็ดี แต่ละฉบับได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทคนละฉบับและคนละวัตถุประสงค์พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับจึงเป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทนั้นๆ

สำหรับกรณีที่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้แสดงแนวเขตล่วงล้ำหรือทับบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น เห็นว่าย่อมไม่มีผลไปเปลี่ยนสภาพบริเวณอุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่ให้เป็นอย่างอื่น เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มีการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนให้เป็นการแน่นอน และให้เจ้าหน้าที่กรมชลประทานมีสิทธิเข้าไปกระทำกิจการใดๆ ในที่ดินซึ่งอยู่ภายในเขตแผนที่เท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อการสำรวจ แต่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องได้รับคำบอกกล่าวถึงกิจการที่ต้องกระทำไม่น้อยกว่าสามวันก่อนเริ่มกระทำกิจการนั้น และชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการที่กระทำนั้น และพึงระลึกว่า กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่ง

บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำกิจการใด ดังได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้รัฐ (กระทรวงทบวงกรม) มีอำนาจเหนือทรัพย์สินของเอกชนเป็นกรณีพิเศษเท่าที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เท่านั้น จึงไม่หมายความรวมไปถึงการมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของแผ่นดินด้วย โดยเฉพาะทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษ ดังเช่นอุทยานแห่งชาติ

สรุปแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับยังคงเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ และมีผลใช้บังคับภายในของวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทนั้นๆ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการ

เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๑๔

บันทึก
เรื่อง แนวเขตที่ดินราชพัสดุทับแนวเขตที่ดินของเอกชน
(ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๖๔๐๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๑๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเรื่อง แนวเขตที่ดินราชพัสดุทับแนวเขตที่ดินของเอกชน ตามที่กระทรวงการคลังเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการคืนที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๑ ไร่ ๘๑ ตารางวา ให้แก่นายจำกัด รื่นศิริ ว่าจะเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าจะเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของแผ่นดินก็ขอให้พิจารณาต่อไปว่าที่ดินดังกล่าวนี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจำหน่ายก็ต้องดำเนินการโดยตราพระราชบัญญัติ

เรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๔๐๓/๑๒๖๙๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๔ ความว่า ได้มีการชี้เขตที่ดินราชพัสดุโฉนดที่ ๑๔๔๗ (เลขที่ดินที่ ๓๐) ตั้งอยู่ที่ตำบลบางกอกน้อย อำเภอบางกอกน้อยจังหวัดธนบุรี ซึ่งใช้เป็นสถานีทดลองแปลงเพาะชำของกรมกสิกรรม ที่ดินแปลงนี้ติดกับที่ดินของนายจำกัด รื่นศิริ ผู้ร้องขอให้รังวัดในนามเดิม ในวันชี้เขตปรากฏว่าที่ดินตามโฉนดของนายจำกัด รื่นศิริ ทับที่ดินราชพัสดุอยู่ส่วนหนึ่ง กระทรวงการคลังได้สอบความเป็นมาของที่ดินราชพัสดุแปลงนี้แล้ว ปรากฏว่าเป็นที่ดินที่ได้รับมาจาก นางเผื่อน และพระภาษีสมบัติ อันเนื่องมาจากต้องชดใช้เงินค่าอากรที่ค้างชำระ มีเนื้อที่ตามโฉนดมาแต่เดิม ๒๐ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา หลังจากรับโอนแล้วได้สอบเขตเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗ ทางการได้กันที่ดินบางส่วนของผู้ร้องออก และได้แก้ไขรูปแผนที่กับเนื้อที่ในโฉนดของที่ดินราชพัสดุ ทำให้ได้เนื้อที่เพิ่มจากเดิม ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา และต่อมาได้สอบเขตอีกครั้งทำให้ได้เนื้อที่เพิ่มขึ้น ๑ ไร่ ๘๑ ตารางวา การชี้เขตครั้งนั้นสอบได้ความว่า ทางการมิได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบ และเป็นการแก้ไขรูปที่ดินกับเนื้อที่ไปฝ่ายเดียว เชื่อได้ว่าทางการได้กันที่ดินของผู้ร้องมาเป็นเนื้อที่ที่เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ ๑ ไร่ ๘๑ ตารางวา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางการได้รังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง โดยกันเอาที่ดินบางส่วนของผู้ร้องมาเป็นที่ดินราชพัสดุ การที่จะจำหน่ายคืนให้แก่ผู้ร้องไป

จึงมิใช่เป็นการจำหน่ายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ประการใด มาตรา ๖๑[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนที่ดินนั้น มาแก้ไขให้ถูกต้องได้ ไม่จำต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๑๔

---

[๑] มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนที่ดินนั้นมาแก้ไขให้ถูกต้อง หรือเพิกถอนเสียได้

ก่อนที่จะแก้ไขหรือเพิกถอนตามความในวรรคแรก ให้แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบโดยตรงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้โอกาสโต้แย้งคัดค้านเมื่ออธิบดีพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณี

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๑๔

บันทึก

เรื่อง การตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๖๗๑๑ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามที่กระทรวงการคลัง เสนอขอให้พิจารณาว่า กระทรวงการคลังได้ครอบครองที่ดินที่ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๘๖ โดยปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้ประกาศสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์ มาแต่เดิมครั้นเมื่อกระทรวงการคลังจะสำรวจที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุ มีปัญหาว่าจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องถอนสภาพเพราะในขณะที่ประกาศสงวนที่ดินก็ดี ในขณะที่กระทรวงการคลังเข้าครอบครองตลอดมาจนถึงขณะตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ดี ไม่มีกฎหมายใดบังคับว่า เมื่อทางราชการจะเข้าครอบครองที่ดินที่ประกาศสงวนไว้ดังกล่าวข้างต้นต้องถอนสภาพที่ดินก่อน แต่โดยที่เรื่องนี้อาจเป็นปัญหาทางกฎหมายขึ้นได้ เพื่อความถูกต้องเห็นควรส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ข้อเท็จจริงตามที่แจ้งไปในเรื่องนี้มีว่า ที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้ประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๖ ทางราชการ (กระทรวงการคลัง) ได้เข้าครอบครองที่ดินแปลงนี้ เพื่อใช้เป็นสถานที่ตากอากาศของคณะรัฐมนตรีและข้าราชการ แต่ที่ดินยังเป็นที่สงวนของกระทรวงมหาดไทยอยู่

ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๕ ที่ประชุมได้ลงมติว่า เรื่องที่ดินแปลงนี้มอบให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณาจัดทำ ในเรื่องกรรมสิทธิ์ให้เรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังจึงได้มีการประชุมร่วมกันเพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและได้ตกลงกันว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งสงวนไว้สำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและนำขึ้นบัญชีเป็นที่ดินราชพัสดุต่อไป กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามข้อตกลง โดยใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้สั่งให้จังหวัดชลบุรีดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แต่ได้มีราษฎรร้องคัดค้านว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินทับที่ที่ตนครอบครองมา การดำเนินการจึงต้องชะงักมาแต่บัดนั้น จึงมีปัญหาว่าควรจะนำที่ดินแปลงนี่ขึ้นทะเบียนก่อนโดยไม่ต้องรอการ

ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจะได้หรือไม่ ต่อมาจึงได้มีการประชุมกันเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ที่ประชุมได้ลงมติให้กระทรวงการคลังดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มติที่ให้เพิกถอนสภาพที่ดินสถานตากอากาศบางแสนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินสถานตากอากาศบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ไว้เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๑ เพื่อเป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ เข้าใจว่าโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การสงวนหวงห้ามที่ดินในลักษณะเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจทางฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลผ่านทางเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด ตามหลักกฎหมาย ที่ดินชายทะเลบางแสน จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นที่เลี้ยงสัตว์แห่งนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจะเข้าครอบครองที่ดินเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไป ก็ไม่จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ เพราะในวรรค ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติไว้แจ้งชัดว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายแต่เฉพาะที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ผลจึงมีต่อไปว่า ทางราชการไม่จำเป็นจะต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้การขอจับจองที่ดินต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ข้อเท็จจริงที่กระทรวงการคลังแจ้งมามีว่า หลังจากที่ได้มีประกาศสงวนที่ดินชายทะเลบางแสนให้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ แล้ว ต่อมา สภาพของทำเลเลี้ยงสัตว์ได้หมดไป เมื่อพ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลในขณะนั้นได้สั่งให้แปรสภาพที่ดินให้เป็นสถานตากอากาศ และได้เข้าครอบครองปลูกสร้างสถานตากอากาศตลอดมา โดยมีกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ (กรมคลังในสมัยนั้น) และกรมโยธาเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ อาคารทั้งหมดเป็นราชพัสดุ เพราะได้ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นค่าก่อสร้าง การเข้าครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน(ทุ่งเลี้ยงสัตว์) ที่หมดสภาพแล้วในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติอย่างใด คงมีแต่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฯ ดังกล่าว แต่ก็ใช้บังคับไม่ถึงกรณีนี้ ฉะนั้น เมื่อหน่วยราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยเปิดเผย จึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และจำต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามนัยพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ กับระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ยิ่งกว่านั้น ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณาทำกรรมสิทธิ์ให้เรียบร้อย และต่อมาได้มีการประชุมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยฝ่ายกระทรวงมหาดไทยดำเนินการ และนำขึ้นบัญชีเป็นที่ดินราชพัสดุต่อไป กับใน พ.ศ. ๒๔๙๗ กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่

ถูกราษฎรคัดค้านว่า การออกหนังสือสำคัญครั้งนี้ทับที่ของตน การดำเนินการออกหนังสือสำคัญจึงระงับอยู่ มิใช่ระงับเพราะเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา ๘ มีความที่จะต้องทำความเข้าใจอยู่ ๒ วรรค คือ วรรคแรกบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้” ความในวรรคนี้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สิน ของแผ่นดินทั้งสิ้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในกรณีที่ดินดังกล่าวมาได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ หัวรัชกาลที่ ๖ ซึ่งเป็นกฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจดูแลรักษาแล้ว ฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจดูแลรักษาอีก วรรคสองบัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินจะถอนสภาพนั้นด้วย” ความในวรรคนี้บัญญัติถึงการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร แต่ที่พิพาทนี้ได้เปลี่ยนจากทุ่งเลี้ยงสัตว์มาเป็นสถานตากอากาศก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินนานมาแล้ว ไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป จึงไม่จำเป็นจะต้องมีการถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้ว กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เดิมทางราชการได้ประกาศสงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ และต่อมาทางราชการก็สั่งให้จัดสร้างเป็นสถานตากอากาศ สภาพของที่เลี้ยงสัตว์พาหนะจึงหมดไป ในขณะนั้นไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องมีการถอนสภาพที่ดินดังประมวลกฎหมายที่ดินในขณะนี้ ฉะนั้น เมื่อทางราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ จนกระทั่งได้จัดให้บุคคลอื่นเช่าไปเช่นนี้ ที่ดินดังกล่าวจึงควรจะตกอยู่ในบังคับของพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ คือต้องสำรวจขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อไป โดยไม่จำเป็นจะต้องทำการถอนสภาพที่ดินตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ซึ่งได้สำรวจลงบัญชีไว้สำหรับประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์พาหนะมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ เป็นแต่เพียงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใด

เกลียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว และก็ปรากฏว่ายังมิได้ประกาศถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ประการใด ที่ดินแปลงนี้จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ตลอดมา ที่กระทรวงการคลังอ้างว่าสภาพทำเลเลี้ยงสัตว์ได้หมดไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลในขณะนี้จึงสั่งให้แปรสภาพที่ดินเป็นสถานตากอากาศและได้เข้าครอบครองตลอดมา การเข้าครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่หมดสภาพแล้วในขณะนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติอย่างใด เมื่อหน่วยราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยเปิดเผยจึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และจำต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามนัยพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ใช่เป็นการทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแปรสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปได้แต่อย่างใด

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๗ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” จึงเห็นได้ว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดิน พระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาล ๖ ที่อ้างถึงนั้นมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแต่เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของกระทรวงทบวง กรมเท่านั้น ไม่ได้มีพระราชประสงค์ที่จะให้หมายความรวมไปถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อกระทรวงการคลังจะสำรวจที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๔

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๑๕

บันทึก

เรื่อง การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ในที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้แล้วตามกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๒๙๒๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เพื่อให้สมบูรณ์ตามกฎหมายได้เพียงใดหรือไม่ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏรายละเอียดตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๗๑๒/๔๔๐๑ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๑๕ ว่า กรมประชาสงเคราะห์มีความประสงค์จะออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่มีปัญหาว่าที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลานั้น ได้ถูกกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามสำหรับกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลแม่หวาดอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา พุทธศักราช ๒๔๘๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และได้กำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำภาคจังหวัดยะลา เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาทางราชการเห็นสมควรให้กรมราชทัณฑ์เลิกเรือนจำที่ธารโต (บริเวณที่ดินดังกล่าว) และโอนให้กรมประชาสงเคราะห์จัดเป็นนิคมสร้างตนเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่ดินนั้น ให้กรมประชาสงเคราะห์เพื่อนำไปดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณามีว่าการที่ทางราชการนำเอาที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้วไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองจะกระทำได้ เพียงใดหรือไม่

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับมาตรา ๒[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินซึ่งสงวนและหวงห้ามไว้ตามกฎหมายในท้องที่ตำบลแม่หวาด อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันจัดเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง การที่ได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ ก็มิได้หวงห้ามไว้เพื่อราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ยกเลิกไปแล้ว แม้ที่ดินแปลงนี้จะยังถือว่าเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามอยู่ตามมาตรา ๑๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง[๔] ที่ดินรายนี้จึงเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอาจนำไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองเพื่อ ให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ การดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗[๕] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ย่อมกระทำได้โดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และถือได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ที่สมาชิกนิคมจะได้รับหลังจากได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพกำหนดไว้แล้ว ย่อม

---

[๑] มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

[๓] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

[๔] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

[๕] มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

สมบูรณ์ด้วย ไม่ขัดกับมาตรา ๑๓๐๕[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการโอนไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกรณีที่จัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเอง เช่นนี้เป็นการโอนไปโดย “อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” คือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๑๕

[๖] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๑๕

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการ
หรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔
(สิทธิในที่ดินตามประทานบัตรที่ออกให้แก่ชนชาติศัตรู
ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีถือไว้แทนรัฐ)

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๔๕๙๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้วินิจฉัยปัญหากฎหมาย เรื่อง ที่ดินตามประทานบัตรที่ออกให้แก่ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพยากรธรณี (ในสมัยนั้นชื่อกรมโลหกิจ) ถือไว้แทนรัฐ ตามความประสงค์ของกระทรวงอุตสาหกรรม

กรณีปรากฏว่า เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นใช้บังคับควบคุมกิจการและทรัพย์สินของชนชาติศัตรู และแต่งตั้งให้กรมทรัพยากรธรณี เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและจัดกิจการเหมืองแร่โดยให้โอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ให้แก่กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ถือแทนและดำเนินการต่อไป

เมื่อสงครามยุติ ตามสัญญาสมบูรณ์แบบรัฐบาลไทยต้องคืนทรัพย์สินที่ควบคุมไว้ให้แก่เจ้าของที่เดิม ทรัพย์สินใดที่เสียหายและเจ้าของไม่รับคืน รัฐบาลจ่ายค่าทดแทนให้และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ

ในเรื่องเหมืองแร่นี้ มีบริษัทเหมืองแร่ของชนชาติศัตรูหลายบริษัทที่ไม่ขอรับทรัพย์สินและประทานบัตรทำเหมืองแร่ รัฐบาลได้จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บริษัทเหล่านั้น บรรดาทรัพย์สินของบริษัทฯ นี้ กรมทรัพยากรธรณีได้ขายไปเท่าที่เป็นสังหาริมทรัพย์ คงรักษาไว้แต่ที่ดินและประทานบัตรทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรู และทรัพย์สินของชนศัตรู (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ เมื่อประทานบัตรฉบับใดสิ้นอายุและอยู่ในขอบข่ายของกฎหมายที่จะขอต่ออายุได้ก็ได้ต่ออายุไว้ ถ้าไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะขอต่ออายุได้ ก็ขอประทานบัตรใหม่ในเนื้อที่ดินตามประทานบัตรเดิม และยึดถือที่ดินตามประทานบัตรนั้นแทนรัฐตลอดมา

บัดนี้ ได้มีราษฎรหลายรายเข้าครอบครองที่ดินในเขตประทานบัตรนั้น บางรายไม่มีหนังสือสำคัญ บางรายทางราชการออกหนังสือสำคัญ (ส.ค.๑) ให้กรมทรัพยากรธรณีได้คัดค้านไว้และแจ้งให้ออกจากที่ดิน ผู้เข้าครอบครองไม่ยอมออก

จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายว่า

๑. ที่ดินตามประทานบัตรของชนชาติศัตรูที่กรมทรัพยากรธรณีถือไว้แทนรัฐ ได้ตกเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือไม่

๒. รัฐ โดยกรมทรัพยากรธรณี หรือโดยกรมธนารักษ์ มีสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าวเพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ที่ดินอยู่ภายในเขตประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่นั้น อาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภทคือ (๑) ที่ดินเป็นของผู้รับประทานบัตรเอง โดยการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง (๒) ที่ดินเป็นของบุคคลอื่น โดยการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น และ (๓) ที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ฉะนั้น ในการให้ความเห็นตามปัญหากฎหมายของกรมทรัพยากรธรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาขอแยกพิจารณาตามสภาพของที่ดินดังที่กล่าวนั้น คือ

(๑) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นของชนชาติศัตรูที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่โดยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ดี ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตาม มาตรา ๗ ทวิ[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ และคำสั่งของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น อนึ่ง ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรของชนชาติศัตรู ซึ่งประทานบัตรนั้นได้สิ้นสุดลงด้วยการยกเลิก เวนคืนหมดอายุ หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามมาตรา ๔๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๓

---

[๑] มาตรา ๗ ทวิ ชนศัตรูซึ่งละทิ้งทรัพย์สินหลบหนีไปนอกราชอาณาจักร ให้ทรัพย์สินของชนศัตรูนั้นตกเป็นของรัฐ

[๒] มาตรา ๔๒ เมื่อประทานบัตรสิ้นสุดลงด้วยการยกเลิก เวนคืนหมดอายุ หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม

(๑) ถ้าภายในเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรนั้น มีที่ดินซึ่งผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์อยู่ให้ที่ดิน นั้นตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินปลอดจากภาระติดพันหรือภาระจำยอมใดๆ ทั้งสิ้น

(๒) บรรดาสิ่งปลูกสร้าง อาคาร เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และทรัพย์สินอื่นๆ รวมตลอดทั้งแร่ซึ่งขุดหามาได้ อันอยู่ภายในเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะต้องรื้อขนออกไปให้พ้นเขต ณ ที่แห่งหนึ่งแห่งใดไม่ให้เป็นการกีดขวางต่อการที่บุคคลอื่นจะเข้ามาทำเหมืองแร่และการจราจร

การรื้อขนตามความในวรรคก่อนนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะต้องกระทำให้เสร็จภายในระยะเวลาหกเดือน นับแต่วันสิ้นสุดแห่งประทานบัตรเป็นต้นไป ถ้าหากไม่สามารถจะกระทำได้เสร็จภายใน

(๒) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นของบุคคลอื่นโดยถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองและผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวคงเป็นของบุคคลนั้นอยู่ตามเดิม การที่ชนชาติศัตรูได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่หรือกรมทรัพยากรธรณีได้ยึดถือที่ดินนั้นไว้ตามประทานบัตรทำเหมืองแร่ต่อมานั้น หาได้ทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงไป ไม่

(๓) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมิได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ชนชาติศัตรูได้รับอนุมัติให้ทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้นตามประทานบัตร ที่ดินนั้นคงเป็นของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ตามเดิม การที่กรมทรัพยากรธรณีได้ออกประทานบัตรให้ผู้ใดทำเหมืองแร่ หาเป็นเหตุที่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นไปไม่

ฉะนั้น กรมทรัพยากรธรณีหรือกรมธนารักษ์ จึงมีสิทธิเหนือที่ดินในเรื่องนี้เพียงเท่าที่กล่าวมานี้ แต่อย่างไรก็ดี ที่ดินที่อยู่ในเขตประทานบัตรทำเหมืองแร่ของชนชาติศัตรูนั้น ถ้าในปัจจุบันกรมทรัพยากรธรณีได้ถือประทานบัตรนั้นสืบเนื่องต่อมา โดยปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ประกอบกับมาตรา ๑๖๓[๓] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว กรมทรัพยากรธรณีย่อมมีสิทธิในที่ดินภายในเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรที่จะทำเหมืองแร่ ขุดเอาแร่ และใช้ที่ดินนั้นได้ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ตราบเท่าที่ประทานบัตรยังไม่สิ้นสุด

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ระยะเวลาดังกล่าวนี้ และผู้ถือประทานบัตรได้ร้องขอต่อแผนกที่ดินและโลหกิจประจำท้องที่แล้ว แผนกที่ดินและโลหกิจประจำท้องที่จะขยายระยะเวลารื้อขนต่อไปอีกตามสมควรก็ได้

เมื่อระยะเวลาหกเดือนที่กำหนดไว้ในมาตรานี้หรือระยะเวลาที่กรมที่ดินและโลหกิจกำหนดขยายให้ สิ้นสุดลงแล้วทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมิได้รื้อขนไป ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

[๓] มาตรา ๑๖๓ บรรดาประทานบัตร อาชญาบัตร หรือใบอนุญาต ที่ได้ออกให้ตามกฎหมายที่ถูกยกเลิกตามมาตรา ๓ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นประทานบัตรอาชญาบัตร หรือใบอนุญาตออกตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะสิ้นอายุ

เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๑๖

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
(กรณีการให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณา)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๓๓๙๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หารือเรื่องโรงเรือนที่ให้เช่าติดตั้งป้ายโฆษณานั้น

กรณีปรากฏว่า มีเจ้าของโรงเรือนที่ให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณาบนหลังคา กันสาด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือน แต่ไม่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ตามจำนวนค่าเช่า ที่เจ้าของโรงเรือนได้รับตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครขาดรายได้เป็นจำนวนมาก กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าของโรงเรือนผู้ให้เช่าโรงเรือนหรือบางส่วนของโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณา จะต้องนำค่าเช่าจากการติดตั้งป้ายโฆษณานั้นมายื่นแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่กรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่เคยมีการวางหลักปฏิบัติเป็นที่แน่นอน กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า จะเรียกให้เจ้าของโรงเรือนที่ให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวข้างต้นยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้หรือไม่เพียงใด เพื่อกรุงเทพมหานครจะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) เห็นว่า

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ

(๑) การให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณาบนหลังคา กันสาด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือนเป็นการให้เช่าโรงเรือนที่จะต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

(๒) ถ้าต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ กรุงเทพมหานครจะเรียกให้เจ้าของโรงเรือนที่ให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวข้างต้นนั้น ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ได้หรือไม่เพียงใด

สำหรับประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้คำนิยาม โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ให้กินความถึงแพด้วย แต่ไม่ได้นิยาม

โรงเรือน ไว้โดยเฉพาะว่าจะให้กินความถึงส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือน อย่างไรก็ตาม โรงเรือนนี้เป็นคำสามัญ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานมิได้ให้ความหมายโรงเรือนไว้ แต่ให้ความหมาย โรง ว่า ที่ปลูกไว้สำหรับอยู่หรือไว้สิ่งของคล้ายเรือน พื้นอยู่กับดิน และ เรือน ว่า สิ่งปลูกสร้างสำหรับเป็นที่อยู่ ฯลฯ ฉะนั้น จึงเพียงพอให้เข้าใจได้ว่า โรงเรือน คือสิ่งปลูกสร้างสำหรับเป็นที่อยู่หรือไว้สิ่งของ ฯลฯ สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยธรรมดาย่อมจะประกอบขึ้นด้วย หลังคา กันสาด ฝา ห้อง ฯลฯ ซึ่งจะแยกกันไม่ออก ต้องประกอบกันจึงเป็นสิ่งปลูกสร้างสำเร็จหรือเป็นโรงเรือนขึ้นมาได้ เพราะเหตุนี้ โรงเรือน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินย่อมต้องมีความหมายรวมถึงส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือนนั้นด้วย

โดยเหตุผลดังกล่าว การให้เช่าโรงเรือนติดตั้งป้ายโฆษณาบนหลังคา กันสาด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือน จึงเป็นการให้เช่าโรงเรือนซึ่งจะต้องเสียค่าภาษีตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๕[๑] สำหรับประเด็นที่ ๒ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศตามมาตรา ๑๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้ว ผู้รับประเมินมีหน้าที่ไปรับแบบพิมพ์และกรอกข้อความตามที่ตนทราบลงในแบบพิมพ์นั้นตามมาตรา ๑๙ และส่งคืนไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๐[๓]

---

[๑] มาตรา ๘ ค่าภาษีตามภาค ๑ นี้ ให้ผู้รับประเมินชำระปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ กับที่ดินใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ นั้น โดยอัตราร้อยละสิบสองกึ่งแห่งค่ารายปี

ค่ารายปี ตามภาค ๑ นี้ ให้หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นๆ สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า ท่านว่าค่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปี แต่ถ้ามีเหตุอันบ่งให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ไซร้ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่

[๒] มาตรา ๑๙ ภายใน ๔ เดือน นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ทุกๆ ปีหรือตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศ (๑) ในราชกิจจานุเบกษา และ (๒) ในหนังสือพิมพ์ หรือ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาล แต่ในท้องที่ซึ่งมีกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ประกาศโดยทางกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย ให้ผู้รับประเมินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ไปรับแบบพิมพ์จากกรมการอำเภอหรือพนักงานเทศบาลภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศแล้ว ให้กรอกข้อความตามที่ตนทราบลงในแบบพิมพ์นั้น

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น ก็อาจมีหนังสือแจ้งความไปยังผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินนั้นเพื่อสอบถามข้อความเช่นเดียวกับอีกด้วยก็ได้ เมื่อได้กระทำเช่นนี้แล้ว ผู้เช่าหรือผู้ครองนั้นต้องอยู่ในบทบังคับ และมีความรับผิดเช่นเดียวกับผู้รับประเมินในบทต่อไปนี้เพียงที่เกี่ยวกับการสอบสวนข้อความ

[๓] มาตรา ๒๐ แบบพิมพ์นั้นท่านให้ผู้รับประเมินหรือผู้เช่า และผู้ครองกรอกรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน และรับรองข้อความนั้นว่าเป็นความจริงตามความรู้เห็นของตนแล้วลงวัน เดือน ปี

พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจพิจารณาแบบใบแจ้งรายการนั้น และถ้าเห็นจำเป็นมีอำนาจสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น ฯลฯ ได้ตามมาตรา ๒๑[๔] และถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้รับคำตอบจากผู้รับประเมินภายในสิบวันหรือได้รับคำตอบอันไม่เพียงพอ ก็มีอำนาจออกหมายเรียกผู้รับประเมินมา ณ สถานที่ซึ่งเห็นสมควร และให้นำพยานหลักฐานในเรื่องอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ มาแสดงตามที่เห็นว่าจำเป็น ฯลฯ ได้ตามมาตรา ๒๒[๕]

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๑๖

และนามของตนส่งคืนไปยังกรมการอำเภอ ผู้รับประเมินต้องส่งคืนภายในกำหนดวันในประกาศ ผู้เช่าและผู้ครองต้องส่งคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันรับหนังสือแจ้งความ

[๔] มาตรา ๒๑ ท่านให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาแบบใบแจ้งรายการนี้ และถ้าเห็นจำเป็นก็ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น และถ้าจะเรียกให้นำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อความในรายการนั้นก็เรียกได้

[๕] มาตรา ๒๒ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้รับคำตอบจากผู้รับประเมินภายในสิบวัน หรือได้รับคำตอบอันไม่เพียงพอไซร้ ท่านให้มีอำนาจออกหมายเรียกผู้รับประเมินมา ณ สถานที่ซึ่งเห็นสมควร และให้นำพยานหลักฐานในเรื่องอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ มาแสดงตามซึ่งเห็นจำเป็นกับให้มีอำนาจซักถามผู้รับประเมินในเรื่องใบแจ้งรายการนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๑๖

บันทึก
เรื่อง ภาษีโรงเรือนและที่ดินเกี่ยวกับสำนักงานธนาคารออมสิน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๘๗๖๑ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๑๖ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักของธนาคารรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสิน อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจะต้องเสียตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้โดยได้เชิญผู้แทนธนาคารออมสินและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยไปชี้แจง ประกอบกับได้ตรวจพิจารณาเอกสารต่างๆ ซึ่งผู้แทนทั้งสองฝ่ายส่งไปแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่กระทรวงการคลังจะหารือปัญหาในเรื่องนี้ไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีกรณีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับธนาคารออมสินรวมทั้งกระทรวงการคลัง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ มีลำดับความเป็นมาว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙ เทศบาลเมืองตะกั่วป่าได้แจ้งให้ผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาตะกั่วป่า ยื่นแบบพิมพ์เพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับโรงเรือนและที่ดินที่ใช้เป็นสำนักงานธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินสาขาตะกั่วป่าได้ยื่นแบบพิมพ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๑๑ รวมเวลา ๔ ปี เป็นจำนวนเงินค่าภาษี ๒,๒๕๐ บาท หลังจากยื่นแบบพิมพ์ไว้แล้ว ก็เพิกเฉยไม่ยอมชำระค่าภาษี ทางสำนักงานใหญ่ธนาคารออมสินได้แจ้งเทศบาลไปว่า ธนาคารออมสินได้รับยกเว้นค่าภาษีตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จังหวัดพังงาจึงได้ให้อัยการจังหวัดพังงาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ธนาคารออมสินดำเนินธุรกิจการค้า ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน จังหวัดพังงาได้รายงานหารือมายังกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองก็ได้แจ้งความเห็นของอัยการจังหวัดพังงาไปให้สำนักงานใหญ่ธนาคารออมสินพิจารณา

ธนาคารออมสินพิจารณาแล้ว แจ้งไปยังกรมการปกครองว่า ได้เสนอเรื่องให้ที่ปรึกษากฎหมายของธนาคารออมสินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ธนาคารออมสินจะมิได้ดำเนินธุรกิจการค้าก็ตาม แต่ก็ยังไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ธนาคารออมสินจะได้สั่งการให้สำนักงานสาขาตะกั่วป่าจัดการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อไป เมื่อธนาคารออมสินเห็นด้วยในข้อที่ว่าธนาคารออมสินจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งให้ทุกจังหวัดทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ต่อมาธนาคารออมสินได้เสนอเรื่องนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้หยิบยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยยกตัวอย่างกรณีการท่าเรือแห่งประเทศไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เห็นว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทยควรได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้นมาอ้าง กระทรวงคมนาคมจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติมอบให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณา และกระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนองค์การต่างๆ ของรัฐบาล ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนเทศบาลนครกรุงเทพฯ และผู้แทนกรมสรรพากร ไปร่วมประชุมทำการตกลงกันเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ตกลงให้ถือปฏิบัติดังนี้ คือ

๑. บรรดาทรัพย์สินขององค์การต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งมิได้ใช้เพื่อกิจการปกติขององค์การนั้น ต้องเสียภาษี

๒. องค์การใดมีข้อทักท้วงหรือสงสัยว่าการที่ทำไปจะอยู่นอกกิจการปกติหรือไม่ให้หารือไปยังกระทรวงการคลังเป็นรายๆ ไป กระทรวงการคลังได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงมติผู้แทนองค์การต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบและให้ถือปฏิบัติได้ แต่ธนาคารออมสินอ้างว่า ธนาคารออมสินและสาขาทุกแห่งได้ดำเนินธุรกิจภายใต้บทบังคับตามมาตรา ๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งเป็นกิจการปกติทั้งสิ้น จึงอยู่ในข่ายที่ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ธนาคารออมสินจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้เทศบาลและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้งดเว้นการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากธนาคารออมสิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับธนาคารออมสินนั้นน่าจะไม่ใช่องค์การของรัฐบาลซึ่งเข้าข่ายที่จะถือปฏิบัติตามข้อตกลงของผู้แทนองค์การต่างๆ ของรัฐบาล แต่เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยถูกต้องตามมติของคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสิน รวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสินเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้เพื่อกิจการปกติอันพึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

---

[๑] มาตรา ๗ ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๑. รับฝากเงินออมสิน

๒. ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน

๓. รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว

๔. ทำการรับจ่ายและโอนเงิน

๕. ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย

๖. ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต

๗. การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

๘. กิจการอันถึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสินรวมตลอดถึงสาขาธนาคารออมสินไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นถูกต้องแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งให้ธนาคารออมสินทราบ และขอให้ธนาคารออมสินแจ้งให้สำนักงานธนาคารออมสินสาขาทุกแห่งจัดการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

แต่ธนาคารออมสินเห็นว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักของธนาคารรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสิน อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยอ้างมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป บทบัญญัติดังกล่าวนี้มิได้ระบุชัดว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เจ้าของจะต้องอยู่อาศัยเอง จึงไม่น่าจะตีความแต่เฉพาะให้เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น อาจจะใช้เป็นที่ประกอบธุรกิจก็ได้ถ้ามิได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ธนาคารออมสินเป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ย่อมมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ได้ ธนาคารออมสินมิได้ใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม คงใช้เพื่อประกอบธุรกิจของตนเองตามวัตถุประสงค์โดยปกติ น่าจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงขอให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย กระทรวงการคลังเห็นว่าข้อที่ธนาคารออมสินขอให้วินิจฉัยนี้เป็นการตีความในกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในการที่จะวินิจฉัยปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือมาว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักของธนาคารรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสินอยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งต้องเสียตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ นั้น จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงประวัติของธนาคารออมสินซึ่งมีความเป็นมาโดยสังเขป เสียก่อน ดังนี้

(๑) ธนาคารออมสิน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ นี้ แต่เดิมมีชื่อเรียกว่า คลังออมสิน เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้เงินทุนมาจากเงินคงพระคลังมหาสมบัติ ความมุ่งหมายในการจัดตั้งคลังออมสินนี้ มีปรากฏตามพระราชปรารภในพระราชบัญญัติคลังออมสิน พุทธศักราช ๒๔๕๖ ว่า พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชปรารภการรักษาทรัพย์สมบัติ ซึ่งประชาราษฎรได้อุตสาหะประกอบการทำมาค้าขายมีกำไรยอมไว้เป็นทุนนอนได้แล้ว แต่การรักษาให้ปราศจากอันตรายยังเป็นการลำบาก เพราะไร้ที่ฝากฝังอันมั่นคง ส่วนการที่ประชาชนออมสินไว้เพื่อประโยชน์การยืดยาวข้างหน้า ไม่จับจ่ายเพื่อความเพลินใจชั่วขณะ เป็นสิ่งควรอุดหนุนอย่างยิ่ง ทรงพระราชดำริว่า การรักษาสินซึ่งออมไว้เช่นนี้ มีทางที่จะทรงพระกรุณา

พระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์ได้ ด้วยการตั้งคลังออมสินเพื่อประโยชน์การรับรักษาเงินที่ประชาชนนำมาฝากเป็นรายย่อย และรับภาระจัดให้เงินนั้นเกิดผลแก่ผู้ฝากตามสมควร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้

(๒) ต่อมา กิจการคลังออมสินได้ย้ายสังกัดจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาเป็นคลังออมสิน สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๙ จึงได้ตั้งธนาคารออมสินขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ โดยมาตรา ๑๐[๒] แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สินทรัพย์ ความรับผิดและธุรกิจของคลังออมสิน กรมไปรษณีย์โทรเลข ให้แก่ธนาคารออมสินดำเนินกิจการต่อไป ธนาคารออมสินไม่มีเอกชนเข้าร่วมเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นอย่างบริษัท ปรากฏชัดตามมาตรา ๒๐[๓] แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า ถ้าผลประโยชน์ที่ได้มาไม่พอจ่าย ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีธนาคารออมสินตามมาตรา ๒๕[๔] ด้วย

(๓) โดยที่วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ มีปรากฏในคำปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน จึงเป็นที่เห็นได้ว่ากิจการของธนาคารออมสินเป็นกิจการที่รัฐจัดดำเนินการเพื่อประชาชน เป็นการสงเคราะห์ราษฎรและส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน มิได้จัดตั้งเพื่อการค้าหรือประโยชน์ทำมาหาได้ให้แก่ธนาคารออมสินเอง แต่เป็นกิจการการหรือธุรกิจของรัฐบาล นอกจากนั้น การดำเนินงานของธนาคารออมสินยังมีกฎหมายควบคุม กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ กำหนดไว้ว่าธนาคารออมสินจะประกอบธุรกิจได้ตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และการประกอบธุรกิจบางประเภทก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แม้กระทั่งการลงทุนแสวงหาผลประโยชน์ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน รัฐมนตรีว่าการ

---

[๒] มาตรา ๑๐ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สินทรัพย์ ความรับผิดและธุรกิจของคลังออมสิน กรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่ธนาคารออมสินดำเนินกิจการต่อไป

ให้รัฐมนตรีประกาศวันซึ่งได้โอนดังกล่าวแล้วในราชกิจจานุเบกษา

[๓] มาตรา ๒๐ การจ่ายเงินตามมาตราก่อน หากมีจำนวนเหลือมากน้อยเท่าใด ให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป

ถ้าผลประโยชน์ที่ได้มาในปีใดไม่พอแก่การจ่ายประจำปีนั้น ก็ให้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับการธนาคารได้เท่าจำนวนที่ขาด ถ้ายังไม่พอจ่าย ก็ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินคงคลังเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน

ถ้าในปีต่อๆ ไปมีผลประโยชน์เหลือจ่าย ให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่ได้จ่ายตามความในวรรคก่อน และเมื่อเหลือเท่าใด จึงให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสิน

[๔] มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบรรดาบัญชีธนาคารออมสิน

ภายในหกเดือนต้นแห่งปีถัดไป ให้รัฐมนตรีประกาศงบดุลย์ตามที่เป็นอยู่ ณ วันสิ้นปีซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้ว

กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับกิจการโดยทั่วไปของธนาคารออมสิน และมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และกรรมการอื่นของธนาคารออมสิน งบดุลของธนาคารออมสินก็มีกฎหมายบังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศให้ประชาชนทราบ รวมทั้งประกาศฐานะการเงินของธนาคารออมสินประจำไตรมาสและรายงานประจำปีอีกด้วย

นอกจากนั้นยังปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ให้ถือว่าธนาคารออมสินมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติยกเว้นทรัพย์สินหรือที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ปัญหาข้อแรกที่จะพึงพิจารณาก็คือ มาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

นั้น ธนาคารออมสินจะเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๒) หรือไม่ เห็นว่าคำว่ารัฐบาล ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมายถึงรัฐ หาได้หมายความเฉพาะแต่กระทรวงทบวงกรมเท่านั้นไม่ และรัฐหรือรัฐบาลอาจเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจซึ่งได้ตั้งขึ้นตามกฎหมายด้วย ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวแล้วก็มีบทนิยามว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ... ซึ่งธนาคารออมสินนี้ คณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติให้ถือว่ามีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องจัดทำงบประมาณประจำปีตามมาตรา ๑๒[๕] และมาตรา ๑๓[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เช่นเดียวกับส่วนราชการอันได้แก่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ด้วยเหตุนี้ทรัพย์สินของรัฐบาลตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ นั้น ย่อมรวมตลอดถึงทรัพย์สินของธนาคารออมสินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย

---

[๕] มาตรา ๑๒ ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

[๖] มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ต่อผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

เพราะตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ จึงมิได้หมายความจำกัดว่า ทรัพย์สินของรัฐบาลนั้นจะมิได้เฉพาะที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น

การที่มีกฎหมายบัญญัติให้ธนาคารออมสินเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ก็เป็นแต่เพียงให้ธนาคารออมสินมีอำนาจดำเนินกิจการในนามของตนเอง เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ทรัพย์สินของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ ก็คงเป็นของรัฐบาลหรือของแผ่นดิน ฉะนั้นเมื่อทรัพย์สินของกระทรวงทบวงกรมเป็นของรัฐบาลฉันใด ธนาคารออมสินแม้จะเป็นนิติบุคคลทรัพย์สินของธนาคารออมสินก็เป็นของรัฐบาลได้ฉันนั้น ธนาคารออมสินนั้นถ้ามิใช่รัฐบาลเป็นเจ้าของแล้วก็หามีใครอื่นเป็นเจ้าของได้ไม่

เมื่อวินิจฉัยว่า ธนาคารออมสินเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลแล้ว ยังมีข้อที่ต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักของธนาคารรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสินเป็นทรัพย์สินซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือไม่ พิจารณาตามพระราชปรารภในพระราชบัญญัติคลังออมสิน พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งตั้งคลังออมสินขึ้นเป็นครั้งแรก และตามวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กิจการของธนาคารออมสินเป็นกิจการที่รัฐจัดดำเนินการเพื่อประชาชน เป็นการสงเคราะห์ราษฎรและส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน มิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อการค้าหรือประโยชน์ทำมาหาได้ให้ธนาคารออมสินเอง แต่เป็นกิจการหรือธุรกิจของรัฐบาล นอกจากนั้นการดำเนินงานของธนาคารออมสินยังมีกฎหมายควบคุม กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้บัญญัติกิจการที่จะทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารออมสิน และกิจการเหล่านั้นเป็นกิจการของรัฐบาลกระทำเพื่อประชาชน การใช้จ่ายอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล เงินที่ใช้จ่ายถ้าไม่พอ ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินคงคลังเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน มีลักษณะบ่งชัดว่าเป็นกิจการของรัฐบาล ดังนั้น สำนักงานธนาคารออมสินและสาขาซึ่งปฏิบัติกิจการของรัฐบาล รวมทั้งบ้านพักของธนาคารออมสินที่ปลูกสร้างขึ้นให้พนักงานธนาคารอยู่อาศัย เพื่อปฏิบัติกิจการของธนาคารซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกิจการของธนาคาร ย่อมเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยครบถ้วน เมื่อวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ตามมาตรา ๙ (๒) ดังกล่าวแล้วก็ไม่จำต้องวินิจฉัยปัญหาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ธนาคารออมสินยกขึ้นอ้างต่อไป เพราะธนาคารออมสินได้รับยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒) อยู่แล้ว

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ บัญญัติให้ธนาคารออมสินได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษีการ

ธนาคาร การออมสิน และอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร หาได้บัญญัติยกเว้นถึงภาษีโรงเรือนซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วไม่ จึงแสดงว่าธนาคารออมสินไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนด้วยนั้น

ข้อนี้เห็นว่า ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓ บัญญัติว่า บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ก็ได้ คือ ฯลฯ (๓) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือองค์การกุศลสาธารณะ ฯลฯ

ตามประมวลรัษฎากรนั้น ถ้าจะยกเว้นภาษีตามมาตรา ๓ (๓) ดังกล่าวต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ในการบัญญัติกฎหมายต่อมาจึงบัญญัติยกเว้นให้เสียเลยในพระราชบัญญัตินั้นๆ ไม่จำต้องไปลอกพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ดังเช่นพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๘ ที่บัญญัติว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีเสริม ภาษีโรงค้าหรือภาษีการธนาคารตามประมวลรัษฎากร และบัตรธนาคารที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออก ก็ให้ยกเว้นจากอากรแสตมป์ เป็นต้น ส่วนภาษีอย่างอื่นที่มิใช่ตามประมวลรัษฎากร จะยกเว้นอย่างไรก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่นภาษีโรงเรือนมีกฎหมายต่างหาก จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายนั้นๆ โดยเฉพาะ จะแปลมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติธนาคารออมสินฯ ว่า ไม่มีบัญญัติยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ด้วย จึงไม่ได้รับยกเว้นเพียงเท่านี้หาได้ไม่ เพราะมาตรา ๕ บัญญัติยกเว้นภาษีเฉพาะตามประมวลรัษฎากรเท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอกล่าวไว้ด้วยว่า ได้สอบถามผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีกฎหมายก่อตั้งและให้เป็นนิติบุคคลดังเช่นธนาคารออมสิน ทางการก็หาได้เรียกร้องให้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าสำนักงานธนาคารออมสินและสาขา ตลอดจนบ้านพักของพนักงานธนาคารออมสินอยู่ในข่ายยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๑๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๑/๒๕๑๖

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ (กรณีการเข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืนก่อนจ่ายเงินค่าทดแทน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๐๔๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ความว่ากระทรวงกลาโหมขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายตามนัยหนังสือกระทรวงกลาโหม ที่ กห.๐๒๐๒/๒๔๘๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๖ ว่า ในกรณีเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ทำความตกลงขอรับเงินค่าทดแทนรื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นตามที่ตกลงกันแล้ว โดยขอให้ทางราชการจ่ายเงินให้ก่อนแล้ว จึงยินยอมให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์-เข้าครอบครองที่ดินนั้นได้โดยไม่สงวนข้อโต้แย้งใดๆ ส่วนค่าทดแทนสำหรับที่ดินจะต้องดำเนินการทำความตกลงกันต่อไปนั้น ถ้าทางราชการตกลงจ่ายเงินตามที่เจ้าของที่ดินร้องขอ และเข้าครอบครองที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินยอม จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหมร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

เมื่อพิจารณาความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวแสดงเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืนนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินทดแทนแล้ว แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืน ถ้าเจ้าของทรัพย์สินให้ความยินยอม และก็ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ห้ามโดยชัดแจ้งมิให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าครอบครองทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน ถ้ายังมิได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ทั้งหมดแม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะยินยอม ให้เข้าครอบครองทรัพย์สินนั้น

ฉะนั้น การตกลงยินยอมของเจ้าของที่ดิน ซึ่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าครอบครองที่ดินได้ก่อนจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน จึงไม่เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายและไม่เป็นโมฆกรรมตามนัยมาตรา ๑๑๓[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าถ้าทางราชการตกลงจ่ายเงินตามที่เจ้าของที่ดินร้องขอ และเข้าครอบครองที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินยินยอม ย่อมไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) ส.โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๖

---

[๑] มาตรา ๑๑๓ การใดมีวัตถุที่ประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายก็ดี เป็นการพ้นวิสัยก็ดี เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี การนั้นท่านว่าเป็นโมฆกรรม

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๓/๒๕๑๖

บันทึก
เรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน
(การขึ้นค่าเช่าและการเรียกหรือรับเงินกินเปล่า)

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๗๙๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า กรมการศาสนาขอให้พิจารณาปัญหาดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติฉบับนี้ ถูกยกเลิกไปทั้งฉบับ หรือยกเลิกเพียงบางมาตราเท่านั้น

๒. หากยังไม่ยกเลิกทั้งฉบับ พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับเพียงใดเกี่ยวกับเรื่องค่าเช่า และการเรียกหรือรับเงินกินเปล่า

๓. กรณีมาตรา ๑๑ ถูกยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑ เช่นนี้ มาตรา ๑๒ จะถูกยกเลิกไปโดยปริยายหรือไม่

หากมาตรา ๑๒ ยังไม่ถูกยกเลิก ก็หมายความว่าผู้ให้เช่าอาจขึ้นค่าเช่าได้ แต่จะเรียกหรือรับเงินกินเปล่า หรือสร้างพันธะขึ้นใหม่ ซึ่งจะรอนสิทธิผู้เช่าให้ลดน้อยลงไม่ได้ ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาข้อถามดังกล่าวแล้ว ขอให้ความเห็นตามลำดับดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้ถูกยกเลิกทั้งฉบับ เพียงแต่บทบัญญัติบางมาตราเลิกใช้บังคับไปโดยผลของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นเอง คือ ตามมาตรา ๒๑[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑ มีผลบังคับทำให้บทบัญญัติมาตรา ๑๑[๒]

---

[๑] มาตรา ๒๑ ความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๗ ให้ใช้บังคับได้เพียงแปดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ความในวรรคก่อนไม่กระทบกระทั่งความผิดอาญาที่บุคคลได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ ไว้ในระหว่างที่มาตรานี้ใช้บังคับอยู่

[๒] มาตรา ๑๑ ห้ามมิให้เรียกร้องขึ้นค่าเช่าเคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมจากผู้เช่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเช่า

และมาตรา ๑๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่มีการใช้บังคับได้ คือ ไม่มีการห้ามมิให้เรียกร้องขึ้นค่าเช่าเคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมจากผู้เช่าและผู้ให้เช่าเคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมมีสิทธิบอกเลิกการให้เช่าหรือบอกเลิกไม่ให้ผู้เช่าได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ให้เช่าได้ แต่การเรียกหรือรับเงินกินเปล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนข้อถามเกี่ยวกับมาตรา ๑๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น เห็นว่าไม่ต้องมีการปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ เพราะมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติอธิบายความหมายของมาตรา ๑๑ เมื่อมาตรา ๑๑ ไม่มีผลใช้บังคับได้แล้ว ก็ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ ด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๖

---

[๓] มาตรา ๑๗ ผู้ให้เช่าเคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมไม่มีสิทธิให้ผู้เช่าซึ่งได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าอยู่ในหรือภายหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เลิกใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า แม้จะไม่มีสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่านั้นสิ้นอายุแล้วก็ตาม เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้เรียกหรือรับเงินกินเปล่าหรือทรัพย์สินอื่นในทำนองเงินกินเปล่าจากผู้เช่าหรือผู้เสนอขอเช่าเคหะหรือที่ดิน ไม่ว่าเคหะหรือที่ดินนั้นจะเป็นเคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมหรือไม่

ความในวรรคก่อน มิให้ใช้บังคับแก่กรณีการเรียกเงินกินเปล่าหรือทรัพย์สินอื่นในทำนองเงินกินเปล่าจากผู้เสนอขอเช่าเคหะที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือเคหะที่ไม่เคยมีการเช่ามาก่อนหรือเคยมีการเช่ามาก่อนแต่เคหะนั้นไม่เคยได้มีการเช่าโดยผู้เช่าต้องเสียเงินกินเปล่าหรือทรัพย์สินอื่นในทำนองเงินกินเปล่ามาก่อน

[๕] มาตรา ๑๒ เพื่อความประสงค์แห่งมาตรา ๑๑ การขึ้นค่าเช่านั้นให้หมายความรวมตลอดถึงการกระทำดังต่อไปนี้ ถ้าหากได้กระทำด้วยเจตนาให้เป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ได้มีอยู่เป็นครั้งสุดท้ายเกี่ยวแก่เคหะควบคุมหรือที่ดินควบคุมที่ให้เช่านั้น คือ

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๑๗

บันทึก
เรื่อง ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกรณีที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอชะอำ (นายาง) จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ ๒๒,๖๒๗ ไร่ ๒ งาน ๘๓ วา ซึ่งปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๖/๑๒๒๗๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่า เป็นที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงวัง ประกาศ ณ วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๖๗ ตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว มีข้อความบางตอนกล่าวว่าภายในเขตที่เป็นพระราชนิเวศน์นี้ พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่คนมักใช้เป็นภักษาหาร ทั้งจัตตุบททวิบาทที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิษฐิ กระทำร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประการใดๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเขตที่ดินที่หวงห้ามนี้ เพราะเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวจะเป็นการหวงห้ามที่ดินหรือเป็นแต่เพียงเขตที่พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีความชัดว่าเป็นการหวงห้ามหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวเป็นที่ดินสงวนหรือหวงห้ามใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาเอกสารซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งไปพร้อมกับหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) แล้ว ได้ความว่า พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอชะอำ (นายาง) จังหวัดเพชรบุรี นั้น ตำบลดังกล่าวนี้เดิมเรียกว่า ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี โดยที่เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ต่อมาปรากฏตามหนังสือของศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ แผนกเกษตร ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ จากผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (พระยาสุรพันธ) ถึงรองอำมาตย์เอก ขุนฉมาพยุห

รักษ์ เกษตรจังหวัดเพชรบุรี แจ้งว่าเจ้าคุณสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี สั่งว่า ที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี คือทางทิศตะวันออกตั้งแต่วัดบางควายเลียบไปตามริมชายทะเลจนจดปากคลองโคกเกลือ ทิศใต้ตั้งแต่ปากคลองโคกเกลือตัดตรงขึ้นไปจนจดเขาน้อย ทิศตะวันตก ตั้งแต่เขาน้อยเลียบไปเขาลูกช้างและขาสามพระยาแล้ว ตัดตรงไปถึงเขาเสวยกะปิ และอ้อมไปตามนอกชายเขาเสวยกะปิ ทิศเหนือตั้งแต่เขาเสวยกะปิตัดตรงมาจนจดทะเลติดกับวัดบางควายประจบกับทิศตะวันออกตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ เพราะฉะนั้น ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใดๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้ว จึงจัดการต่อไป

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ที่ตำบลมฤคทายวัน ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชนิเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้วนั้น มีเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเลตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคี่ยะ ยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยืนขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิ ยาว ๑๙๐ เส้น ด้านใต้ยืนจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๒๕ เส้น ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ชนมักใช้เป็นภักษาหารทั้งจัตตุบททวิบาท ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิษฐิกระทำร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประการใดๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว

จากหลักฐานที่กล่าวนี้เห็นได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการฯ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ประกาศเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ นั้น มีพระราชประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชนิเวศน์เป็นที่ประทับ ณ ตำบลมฤคทายวันแล้ว สมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีจึงได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ใด และในปีต่อมาคือ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุหเทศาภิบาลสั่งให้เป็นที่หลวง และประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์ อันเป็นการคุ้มครองสงวนสัตว์ป่าในเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งทรงขนานนามว่า มฤคทายวัน นั้นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ ให้ที่ดินบริเวณมฤคทายวันเป็นเขตพระราชนิเวศน์แล้ว พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชดังกล่าวนี้มีผลเป็นกฎหมาย ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินใช้ราชการหลวงหรือเรียกว่าที่หลวงตามถ้อยคำที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น พระบรมราชโองการฯ ไม่จำต้องมีข้อความว่า หวงห้ามอย่างใดอีก เพราะการใช้ที่ดินในราชการอย่างใดเป็นพระบรมเดชานุภาพ ส่วนประกาศหวงห้ามมิให้ราษฎรจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสมุหเทศาภิบาลประกาศเขต

เป็นที่หลวง ย่อมหมายความว่าเป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ราชการนั่นเอง จึงห้ามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ใด ประกาศของสมุหเทศาภิบาลถือว่าเป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวงอยู่ชัดแจ้งแล้ว การที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะออกโฉนดที่ดินบริเวณนี้หรือไม่ก็ไม่ทำให้ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งเป็นที่หลวงกลายเป็นไม่ใช่ที่หลวงไปได้ ส่วนการที่มีผู้ออกโฉนดไปก่อนและไม่มีการเวนคืน ในเวลานั้นได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๓๖[๑] ใช้บังคับกรณีนี้อยู่แล้ว ถ้อยคำที่ว่า เวนคืน ในสมัยนั้นใช้ในกรณีที่ราษฎรจะคืนที่ดินที่ขอออกโฉนดแล้วให้แก่รัฐบาลเท่านั้น การที่ไม่มีถ้อยคำว่าเวนคืน ในประกาศพระบรมราชโองการฯ จะนำข้อความเช่นนี้มาตีความว่าไม่ใช่หวงห้ามหาได้ไม่

ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนี้เป็นเขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดแจ้งตั้งแต่วันที่มีประกาศพระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐[๒] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๗

---

[๑] มาตรา ๓๖ ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ว่ามาในมาตรา ๓๕ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบแลความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

[๒] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๑๗

บันทึก

เรื่อง การขอเข้าสำรวจธรณีวิทยาบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๔๕๙๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผ่อนผันให้นักธรณีวิทยาของกรมทรัพยากรธรณีได้เข้าไปสำรวจธรณีวิทยาในบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ แต่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตอบขัดข้อง โดยอ้างว่าเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดเก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่แร่ ดิน หิน กรวด หรือทราย และ นักธรณีวิทยาก็มิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ประกาศแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า งานสำรวจธรณีวิทยาเพื่อทำแผนที่ทางธรณีวิทยาของประเทศ เป็นงานสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ อีกทั้งการสำรวจธรณีวิทยาก็มิได้เป็นการทำลายธรรมชาติหรือสภาพแวดล้อมแต่อย่างใด หากการเข้าไปสำรวจดังกล่าวขัดกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้นักธรณีวิทยาได้เข้าไปสำรวจในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และอุทยานแห่งชาติต่างๆ แล้ว จะเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า การแก้ไขเรื่องดังกล่าวอาจกระทำได้สองประการ คือ

(๑) แต่งตั้งนักธรณีวิทยาของกรมทรัพยากรธรณีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

(๒) หากไม่อาจแต่งตั้งนักธรณีวิทยาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม เห็นสมควรแก้ไขมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เสียใหม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะมีบทบัญญัติห้ามบุคคลกระทำการต่างๆ โดยมุ่งหมายจะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่ก็เป็นการห้ามบุคคลทั่วๆ ไป มิได้มุ่งหมายที่จะห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการบางประการ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา

๑๙[๑] แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ที่ได้บัญญัติยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในอุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษา การวิจัยทางวิชาการ ฯลฯ ได้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การสำรวจธรณีวิทยาเป็นการวิจัยทางวิชาการอย่างหนึ่งด้วย ฉะนั้นถ้ากระทรวงอุตสาหกรรมจะขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งนักธรณีวิทยาของกรมทรัพยากรธรณีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ขัดข้อง การก็จะเป็นไปตามที่กรมทรัพยากรธรณีประสงค์ เพราะการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาตินั้น รัฐมนตรีจะแต่งตั้งข้าราชการของส่วนราชการใดก็ได้ และในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ

สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องด้วยกับกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะขอให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งนักธรณีวิทยาของกรมทรัพยากรธรณีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก่อน ถ้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขัดข้องประการใด จึงควรดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๑๗

---

[๑] มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนาจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

[๒] มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๑๗

บันทึก
เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
(กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๙๗๕๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายจะจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นในกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดหาแหล่งขายสินค้ากลางให้แก่เกษตรกร และเป็นการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรตามวิธีการช่วยตนเองให้ได้ผลยิ่งขึ้น โครงการขั้นแรกนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใคร่ขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน ซึ่งยังมีที่ว่างอยู่ เรื่องนี้คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐได้ประชุมพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีลักษณะการดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้การใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางเองก็ต้องวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนสินค้าเข้าได้กลางตลาดเพื่อสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า นับว่าเป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการรถไฟเป็นอย่างยิ่ง และผู้แทนการรถไฟฯ ซึ่งร่วมพิจารณาด้วยก็ไม่ขัดข้องแต่เรื่องนี้ อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่าการขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อใช้จัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรจะมีปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก็คือว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อใช้จัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นนั้น จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ประกอบกับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในเบื้องต้นพึงระลึกว่า ที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรแห่งนี้ การรถไฟฯ ได้มาโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งที่ดินดังกล่าวได้ทำการสำรวจเพื่อเวนคืนในชั้นแรกโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอดุสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินแห่งนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใด มิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซร้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นว่านั้นถ้าจะพึงมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับจะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว จะเรียกร้องคืนไม่ได้ไม่ว่าจะได้เวนคืนมาแล้วนานเท่าใด และโดยผลแห่งกฎหมายนี้ การรถไฟฯ จะใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืนอย่างใดก็ได้ ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายไม่พึงประสงค์ที่จะให้เรียกร้องที่ดินคืนได้ ไม่ว่าในกรณีใด ฉะนั้นการที่การรถไฟฯ จะให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินของตนในบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร จึงย่อมทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมานี้

และเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากหนังสือที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงไป ซึ่งมีข้อความว่า การจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีลักษณะดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางเองก็ต้องวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาด เพื่อสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า นับว่าเป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการรถไฟฯ อย่างยิ่ง และผู้แทนการรถไฟซึ่งร่วมพิจารณาด้วยก็ไม่ขัดข้อง ประกอบด้วยแล้ว ก็แสดงให้เห็นได้ว่า การขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร เป็นกิจการที่มีลักษณะดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ กล่าวคือ มีการวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนส่งค้าเข้าได้

กลางตลาดรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงก็ยังปรากฏอีกว่าในขณะนี้การรถไฟฯ ได้วางรางรถไฟเพื่อใช้เป็นที่พักหรือจอดตู้รถไฟในที่ดินส่วนหนึ่งของบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้ไปบ้างแล้ว ฉะนั้นจึงนับได้ว่ากิจการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดำเนินการกับกิจการของการรถไฟฯ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนี้ เป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกันอันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการรถไฟฯในที่สุด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนการรถไฟฯด้วยว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร เป็นการชั่วคราวในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน ๑๕ ปี จนกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีที่ดินของตนเองและที่ดินที่จะขอเช่าแห่งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าเพียง ๖๐ ไร่ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟฯ มีอยู่เท่านั้น จึงไม่กระทบกระเทือนต่อการที่การรถไฟฯ จะใช้ที่ดินแห่งนั้นทำประโยชน์อย่างอื่น นอกจากนั้นผู้แทนทั้งสองฝ่ายยังได้ชี้แจงอีกว่า การขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นนี้ จะมีประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ทางฝ่ายประชาชนผู้บริโภคสามารถซื้อผลิตผลได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของตนในราคาอันสมควร ส่วนฝ่ายเกษตรกรผู้ผลิต ก็สามารถนำผลิตผลของตนไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าและประชาชนได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคนกลางหรือผ่านน้อยที่สุด สำหรับฝ่ายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการนี้ก็สามารถรวบรวมตลาดกลางย่อยๆ ที่ตั้งกระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่งเอามารวมไว้ที่ตลาดกลางเกษตรกรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในที่แห่งนี้ได้ ตามนโยบายของรัฐบาล และทางฝ่ายการรถไฟฯ เองก็จะมีรายได้จากการบริการเดินรถในบริเวณที่ดินแห่งนี้เพิ่มขึ้น

นอกจากจะพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า หากจะได้พิจารณาต่อไปในแง่กฎหมายเพิ่มเติมอีกก็จะทำให้เข้มใจปัญหาเรื่องนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อได้นำตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ โดยตรง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖[๑] และมาตรา ๙[๒] มา

---

[๑] มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

[๒] มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

พิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นด้วยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การที่การรถไฟฯ จะยอมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้น โดยดำเนินการตามโครงการชี้แจงไปอย่างครบถ้วนนั้นย่อมกระทำได้ ไม่เป็นการนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ เพราะกิจการเช่นว่านี้เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟฯ อันจะเป็นประโยชน์แก่การรถไฟฯ ตามนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความยินยอมและเห็นชอบของการรถไฟฯ ย่อมเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรได้ (โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖) เพราะกิจการดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกิจการรถไฟ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๑๗

---

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๒/๒๕๑๗

(สำเนา)

ที่ สร.๐๘๐๑/๒๑๑๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๗

เรื่อง ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน

เรียน เลขาธิการพลังงานแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ด่วน นี้ สร.๑๓๐๑/๕๕๗๗
ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๑๗

ตามหนังสืออ้างถึงข้างต้นความว่า สำนักงานพลังงานแห่งชาติจะดำเนินการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาพลังงาน บนเกาะรายาใหญ่ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งปัจจุบันมีราษฎรขึ้นไปจับจองทำประโยชน์เป็นการถาวรและเลื่อนลอย ในการนี้ทำให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ด้วยดี จึงใคร่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน เพื่อเป็นการสะดวกแก่การสำรวจ และป้องกันราษฎรเข้าไปจับจองหรือถ้าจับจองแล้วก็จักดำเนินการซื้อขายไม่ได้ ดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า

๑. ตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๑ ให้อำนาจสำนักงานพลังงานแห่งชาติดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในระบบการผลิต ขยายระบบการผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานได้ และเพื่อประโยชน์แห่งการพลังงานแห่งชาติจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ ซึ่งที่แล้วมามีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินฯ มาแล้วหลายฉบับ

๒. ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ

๒.๑ จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินฯ ในกรณีนี้หรือไม่ เพราะที่ดินบนเกาะรายาใหญ่ จังหวัดภูเก็ตนี้ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

๒.๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินฯ ที่จะตราขึ้น จะมีผลเป็นการป้องกันราษฎรเข้าจับจอง หรือถ้าจับจองแล้วก็จักดำเนินการซื้อขายไม่ได้ ตามความประสงค์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้หรือไม่

๓. สำหรับปัญหาใน ๒.๑ แม้ว่าที่ดินบนเกาะรายาใหญ่ ซึ่งสำนักงานพลังงานแห่งชาติจำเป็นจะต้องใช้ในโครงการพัฒนาพลังงาน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินก็ตาม แต่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีราษฎรเข้าครอบครองหรือจับจองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากทางราชการโดยถูกต้องแล้ว (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจอนุญาตได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ) ราษฎรเหล่านั้นย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่จะเข้าไปทำการสำรวจในบริเวณที่ดินที่ราษฎรเข้าครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครองเสียก่อน หากไม่ได้รับความยินยอม และเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปในที่ของราษฎรดังกล่าวเพื่อการสำรวจ ก็จำต้องตราพระราชกฤษฎีกาฯ เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่เช่นนั้น

๔. สำหรับปัญหาใน ๒.๒ นี้ ขอชี้แจงว่า ความมุ่งหมายของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินฯ นั้น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งนำมาใช้ในกรณีนี้ด้วยก็คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปกระทำกิจการใดๆ ในที่ดินซึ่งอยู่ภายในเขตตามแผนที่เท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อการสำรวจโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับคำบอกกล่าวถึงกิจการที่เจ้าหน้าที่ต้องกระทำไม่น้อยกว่าสามวันก่อนเริ่มทำกิจการนั้น และชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการที่กระทำนั้นด้วย พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้นที่จะห้ามราษฎรเข้าไปจับจอง หรือห้ามราษฎรที่จับจองแล้วทำการซื้อขายแต่อย่างไร

๕. ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืน จะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความสะดวกสามารถเข้าไปดำเนินการสำรวจในที่ดินที่ราษฎรเป็นเจ้าของหรือครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจป้องกันราษฎรเข้าไปจับจอง และไม่อาจห้ามราษฎรซึ่งจับจองไว้แล้วที่จักดำเนินการซื้อขายที่ดินนั้นแต่อย่างไร

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๘/๒๕๑๗

บันทึก
เรื่อง บริษัทวนภัณฑ์ จำกัด (บริษัทเยื่อไทย จำกัด) ขอสัมปทานทำไม้ไผ่
เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษ

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๒๓๖๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้รับแจ้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวัน ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๖ อนุมัติในหลักการให้บริษัทวนภัณฑ์ จำกัด รับสัมปทานทำไม้ไผ่เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษ โดยไม่กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ไม้ไผ่ และอาชีพของราษฎรตามที่ได้รับไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ว่า

๑. ไม่อาจออกสัมปทานให้ผู้ขอทำไม้ไผ่ได้ โดยไม่กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม เนื่องจาก

๑.๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานทำไม้เฉพาะที่เป็นไม้หวงห้ามเท่านั้น ไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามบุคคลย่อมทำได้โดยไม่ต้องรับอนุญาต และพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามแต่อย่างใด

๑.๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีบทบัญญัติคุ้มครองการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กรณีไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้าม ให้ทำได้โดยได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นคราวๆ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ไว้

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายสนับสนุนที่จะให้สัมปทานแก่บริษัทวนภัณฑ์ จำกัด ทำไม้ไผ่เพื่ออุตสาหกรรมผลิตเยื่อทำกระดาษเช่นนี้ก็ควรจะกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เพื่อให้สามารถออกสัมปทานได้ แต่การกำหนดไม้ในป่าชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามนั้นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตามที่ได้ปฏิบัติมาแล้วได้กำหนดเป็นท้องที่จังหวัด ยังไม่เคยกำหนดท้องที่เป็นอำเภอหรือตำบล แต่ถ้าจะกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม ในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีทั้งจังหวัด จะกระทบกระเทือนต่อการใช้ไม้ไผ่และอาชีพของราษฎรตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น เพื่อบรรเทาหรือป้องกันมิให้ราษฎรทั้งจังหวัดกาญจนบุรีได้รับความเดือนร้อน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นว่า ควรจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามโดยกำหนดขอบเขตและเงื่อนไข ดังนี้

๒. ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามเฉพาะในท้องที่ตำบล และอำเภอที่อยู่ในเขตป่าที่ขอสัมปทานเท่านั้น โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเฉพาะพื้นที่ป่าที่จะให้สัมปทาน โดยกันพื้นที่บริเวณใกล้หมู่บ้านออกทั้งหมดเพื่อให้ราษฎรตัดไม้ไผ่ตอนนั้น ใช้สอยได้ตามปกติ

๒.๒ ในสัมปทานให้กำหนดเงื่อนไขลงไว้ด้วยว่าภายในเขตป่าสัมปทานนั้น หากราษฎรประสงค์จะทำไม้ไผ่ออกมาเพื่อใช้สอย ก็ให้มีสิทธิขออนุญาตได้โดยทางราชการและผู้รับสัมปทานจะอำนวยความสะดวกให้เต็มที่

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับประเด็นที่ว่าเมื่อรัฐบาลจะให้สัมปทานทำไม้ไผ่แก่บริษัทวนภัณฑ์จำกัด จะต้องกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามหรือไม่นั้น มาตรา ๑๑[๑] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้(ฉบับที่ ๓๑) พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า ผู้ใดทำไม้หวงห้ามต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๖๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันให้อำนาจรัฐบาล

---

[๑] มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทาน สำหรับการทำไม้ฟืน หรือไม้เผาถ่านไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาด หรือสัมปทานตามความในวรรคก่อน ให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

[๒] มาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใด หรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใดโดยมีขอบเขตเพียงใด และให้สัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ที่จะให้สัมปทานในการทำไม้ไว้ และโดยที่มาตรา ๖๓ นี้มีข้อความตอนต้นว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” ไว้ด้วย ฉะนั้น จึงต้องพิจารณามาตรา ๖๓ รวมกับมาตรา ๑๑ มาตรา ๖๓ มีความหมายว่าให้ใช้ได้แก่ไม้หวงห้ามเท่านั้น ส่วนการทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามพระราชบัญญัติป่าไม้มิได้ควบคุมแต่ประการใด ในปัจจุบันไม้ไผ่มิใช่ไม้หวงห้าม บุคคลย่อมทำหรือตัดฟันได้โดยไม่ต้องขออนุญาต การให้สัมปทานโดยให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเท่านั้นที่จะทำหรือตัดฟันต้นไม้ไผ่ได้ทำให้บุคคลอื่นๆ ไม่อาจเข้าทำหรือตัดฟันไม้ไผ่ในเขตสัมปทานได้ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ประสงค์จะห้ามราษฎรทำหรือตัดฟันไม้ ที่มิใช่ไม้หวงห้ามต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ไม้ใดเป็นไม้หวงห้ามแล้ว การทำหรือตัดฟันไม้นั้นจึงจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน และรัฐบาลจึงจะมีอำนาจให้สัมปทานแก่บุคคลใดโดยเฉพาะที่จะทำหรือตัดฟันไม้หวงห้ามนั้นๆ ได้ ฉะนั้นถ้ายังมิได้มีกฎหมายกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้าม รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจให้สัมปทานแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะทำไม้ไผ่ หากรัฐบาลประสงค์จะให้สัมปทานทำไม้ไผ่ก็ต้องกำหนดให้ไม้ไผ่เป็นไม้หวงห้ามเสียก่อน

๒. สำหรับประเด็นที่กรมป่าไม้เสนอให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้ไผ่เป็นไม้หวง ห้ามเฉพาะในท้องที่ตำบลและอำเภอที่อยู่ในเขตป่าที่ขอสัมปทานโดยมีแผนที่ เฉพาะพื้นที่ป่าที่จะให้สัมปทานแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น มาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติแต่เพียงให้กำหนดท้องที่ที่มีไม้หวงห้ามเท่านั้น มิได้บัญญัติว่าท้องที่ที่กำหนดนั้นจะต้องเป็นท้องที่ทั้งจังหวัด แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้ามที่ออกใช้บังคับไปแล้วได้กำหนดท้องที่เป็นท้องที่ทั้งจังหวัดก็ตาม การกำหนดท้องที่เป็นตำบลและอำเภอหรือมีขอบเขตเพียงใดย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมาย อนึ่ง การกำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาแสดงขอบเขตแห่งท้องที่ได้ชัดเจน ย่อมทำให้สะดวกแก่การใช้และปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ยิ่งขึ้น เพราะทราบเขตท้องที่ได้แน่นอนกว่าการระบุเป็นตัวหนังสือ และในสัมปทานจะให้มีข้อกำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรมีสิทธิขออนุญาตตัดฟันไม้ไผ่เพื่อใช้สอยก็ย่อมกระทำได้ตามมาตรา ๖๓ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลวางข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดในสัมปทานก็ได้

รัฐบาลมีอำนาจให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินค่าภาคหลวงตามอัตราที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินอัตราอย่างสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และจะให้ผู้รับสัมปทานเสียเงินแก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐบาลจะกำหนดอีกก็ได้

[๓] มาตรา ๘ การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดไม้ หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วก็ดี หรือจะกำหนดไม้ชนิดใดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดขึ้นในท้องที่ใดนอกจากท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตราก่อนแล้วนั้นก็ดี ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นตามความในมาตรานี้ ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๑๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๑๗

(สำเนา)

ที่ สร.๐๘๐๑/๔๐๙๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๓ กันยายน ๒๕๑๗

เรื่อง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๙๑ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

เรียน เลขาธิการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๓๖๖๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๑๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามความประสงค์ของกระทรวงอุตสาหกรรม นั้น

ข้อเท็จจริงในปัญหาเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๖ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๑๗ ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนายอำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้กำหนดเขตหวงห้ามไว้ในมาตรา ๔ ว่า เขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือ ที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดเอาที่ดินในเขตท้องที่อำเภอเมือง กาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน อำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี และตำบลสวนผึ้งอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เป็นเขตที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม แต่ได้เรียกชื่อพระราชกฤษฎีกานี้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนายอำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยมิได้ระบุชื่อ อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรีไว้ในชื่อพระราชกฤษฎีกาด้วย ทางกระทรวงอุตสาหกรรมเข้าใจว่า เมื่อมิได้ระบุตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ไว้ในชื่อพระราชกฤษฎีกาด้วย จึงไม่ถือว่าเขตที่ดินในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอ

จอมบึง จังหวัดราชบุรี รวมอยู่ในเขตที่ดินหวงห้าม และกระทรวงอุตสาหกรรมได้อนุญาตประทานบัตรให้เปิดการทำเหมืองในบริเวณที่ดิน ในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ไว้หลายรายโดยไม่ทราบว่า ที่ดินในท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าเรื่องนี้เป็นความผิดพลาดของพระราชกฤษฎีกาควรจะได้แก้ไขแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้อง โดยตัดเขตตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ออกจากการเป็นเขตหวงห้าม

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งบัญญัติว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือ ที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ประกอบกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาแล้วจะเห็นได้ว่า ความในมาตรา ๔ กำหนดให้ถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตหวงห้าม ดังนั้นเมื่อแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้แสดงแนวเขตไว้ชัดแจ้งโดยรวมถึงตำบล สวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรีด้วย จึงเห็นได้ว่าความประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็เพื่อจะกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เข้าไว้เป็นเขตหวงห้ามด้วย ประกอบกับผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้ชี้แจงยืนยันว่า เขตหวงห้ามบริเวณที่อยู่ในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เป็นเขตชายแดนติดต่อกับสหภาพพม่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมได้ยืนยันเพิ่มเติมด้วยว่า ขณะนี้การอนุญาตประทานบัตรในเขตที่ดินหวงห้ามในท้องที่ดังกล่าวกระทำได้โดยไม่มีข้อขัดข้องประการใด เพราะได้รับความร่วมมือจากกระทรวงกลาโหมอยู่แล้ว เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเช่นนี้แล้ว และประกอบกับทางปฏิบัติไม่มีข้อขัดข้อง จึงเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แต่ประการใด

ในการพิจารณาปัญหานี้ มีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ และกรมส่งกำลังบำรุงทหาร) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๑๗

บันทึก
เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจอง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๕๑๕๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๑๗ ความว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอตามรายงานของกรมที่ดินว่า การปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินมีปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจองมานำทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยแจ้งว่า ผู้มีชื่อตามใบจองตายแล้ว ผู้นำทำการเดินสำรวจเป็นทายาทโดยธรรม และได้ครอบครองทำประโยชน์สืบต่อมา การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินตามใบจองก่อนหรือไม่ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วย

ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๖/๙๐๓๒ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๗ กรมที่ดินมีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้แยกออกได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ

นัยแรก เห็นว่าตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ฯลฯ

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ฯลฯ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

ตามอนุ (๓) แห่งมาตรานี้เห็นได้ว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ผู้ครอบครองไม่มีใบจอง แต่อยู่ภายในหลักเกณฑ์ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) หมวด ๓ ข้อ ๗ (๑) ซึ่งระบุว่า “เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี” และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เกิน ๕๐ ไร่ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ตามข้อ ๘ ซึ่งให้นำความใน ข้อ ๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้ครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง กฎหมายยังรับรองสิทธิการขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เช่นนี้ ที่ดินมีใบจองซึ่งผู้มีชื่อตาม

ใบจองตาย หากปรากฏว่าทายาทได้รับช่วงการครอบครองทำประโยชน์สืบต่อมาและก่อนประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก็ควรให้นำทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ภายในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น โดยไม่ต้องให้มีการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินตามใบจองแต่อย่างใด

นัยที่ ๒ เห็นว่าผู้ครอบครองต่อเนื่องตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรค ๔ ดังกล่าวข้างต้นนั้น หมายความถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ อนุ (๑) ซึ่งได้มีการครอบครองมาก่อนใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลผู้มีใบจอง อีกทั้งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินก็ระบุว่า ที่ดินที่มีใบจองจะโอนการครอบครองได้เฉพาะตกทอดทางมรดกเท่านั้น ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจองจะเข้าสวมสิทธิการครอบครองที่ดินสืบต่อ จึงควรจะต้องจดทะเบียนโอนมรดกให้ปรากฏ เพื่อเป็นการพิสูจน์การเป็นทายาทตามใบจองนั้นก่อน แล้วจึงนำทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามวรรคสองของมาตรา ๕๘ ทวิ[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือผู้ซึ่งมี

---

[๑] มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตาม (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือมีใบจอง ฯลฯ การที่วรรคสี่ของมาตรานี้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย” นั้น หมายถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เท่านั้น เพราะที่ดินที่มีเอกสารรับรองการมีสิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยได้แจ้งการครอบครองและได้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) นั้นแล้ว ประเภทหนึ่ง และที่ดินซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดินอีกประเภทหนึ่ง กรณีที่เป็นปัญหาซึ่งถามมานี้เป็นกรณีที่ดินซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดิน กล่าวคือ เป็นที่ดินที่มีใบจองสำหรับที่ดิน ฉะนั้นที่ดินที่มีใบจองแล้วนั้น จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๘[๒] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพราะบทบัญญัติในวรรคสี่ของมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกล่าวถึงแต่เฉพาะที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดินอย่างอื่นแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีรับมรดก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจองที่ตายจะต้องจดทะเบียนโอนมรดกให้มีชื่อเป็นผู้ถือใบจองให้ปรากฏเสียก่อน แล้วจึงนำทำการเดินสำรวจเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๑๗

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (๓) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

[๒] มาตรา ๘ การพิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๑๗

บันทึก
เรื่อง การระวังชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๒๐๗๓๔ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการระวังชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๗/๑๑๑๐๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งสรุปได้ดังนี้

จังหวัดปทุมธานีหารือไปยังกรมที่ดินว่า ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี ได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวังชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยานั้น ไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า .....” ตามบทบัญญัติดังกล่าวทำให้จังหวัดปทุมธานีและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดปทุมธานีเห็นว่าเมื่อกรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตขุดทรายในแม่น้ำเจ้าพระยา ในท้องที่จังหวัดปทุมธานีแล้ว หน้าที่ในการดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาสมควรเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่าด้วย ไม่สมควรให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวังชี้แนวเขตแม่น้ำ เจ้าพระยาตามที่กำลังปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

กรมที่ดินพิจารณาความเห็นของจังหวัดปทุมธานีแล้ว มีความเห็นแตกต่างไปว่า ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ว่าบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ฯลฯ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับแม่น้ำลำคลอง ยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกปักรักษาเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้ เสียและอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกั้นปิดน้ำ” ฉะนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการดูแลรักษาและ

ดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นอย่างอื่น ตามนัยของมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดที่สาธารณะดังกล่าวจึงได้แจ้งให้นายอำเภอเป็นผู้ระวังชี้แนวเขต เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษา ขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง จึงมีปัญหาว่า การดูแลรักษาที่สาธารณะตามที่จังหวัดหารือมา จะสมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือกรมเจ้าท่า ซึ่งเรื่องนี้กรมที่ดิน เห็นว่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งได้แก้ไขใหม่แม้จะได้มีบทบัญญัติพาดพิงถึงการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลองไว้ด้วย ก็เป็นแต่เพียงควบคุมด้านการเดินเรือ การขุดลอกร่องน้ำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดินเท่านั้น หาได้มีความมุ่งหมายถึงการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามนัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ ดังนั้น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ตามเดิม

กรมที่ดินจึงนำความเห็นดังกล่าวข้างต้นเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณา แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวเกี่ยวกับปัญหากฎหมาย สมควรส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวข้างต้นพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว เข้าใจว่า กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะทราบว่าการระวังชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยา อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยเหตุผลตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าโดยอาศัยเหตุผลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เท่านั้น ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้มีดังนี้

(๑) มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกปักรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกั้นปิดน้ำ” และ

(๒) มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น ให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำ นั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาความในบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การระวังชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยาแต่ก่อนอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กระทำได้ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ลบล้างอำนาจหน้าที่ของอำเภอซึ่งมีอยู่ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้นในปัจจุบันนี้การดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาตามปัญหาที่ถามไป จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๑๗

เรื่องเสร็จที่ ๘๓/๒๕๑๘

บันทึก

เรื่อง การตีความปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๓๗๙๖ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีความละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๓๐๙๙ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งกรมที่ดินมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า การเช่านาตามมาตรา ๕ นั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเกี่ยวกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่นา โดยผู้ให้เช่านามิได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบอันเป็นการฝ่าฝืนในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองได้ หรือไม่นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาที่ดิน และกรมส่งเสริมการเกษตร) เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาตามมาตรา ๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ เห็นว่า มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นวิธีการเกี่ยวกับการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการเช่านาโดยเฉพาะ ฉะนั้น การเช่านาเกินกว่าสามปี จึงไม่จำเป็นจะต้องจดทะเบียนตามมาตรา ๕๓๘[๒]

---

[๑] มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

[๒] มาตรา ๕๓๘ เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากจะมีผู้ขอจดทะเบียนการเช่านาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนให้ก็ได้ แต่การจดทะเบียนจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา เช่น ระยะเวลาการเช่านาจะต้องกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี นอกจากนั้นผลของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยประการอื่น ก็ไม่อาจลบล้างสิทธิต่างๆ ของผู้เช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาได้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าการจดทะเบียนเกี่ยวกับการเช่านาจะไร้ประโยชน์ เพราะการจดทะเบียนดังกล่าวยังอาจอ้างเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงได้ เช่น อ้างว่าได้มีการเช่านากันจริง หรืออ้างว่าการเช่านาเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดเป็นต้น ส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๑[๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจตามมาตรา ๗๔[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะตรวจสอบการซื้อขายที่นาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายดังปรากฏตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง ตามที่มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นความว่า ถ้าผู้ใดให้เช่านามิได้แจ้งการขายนาต่อผู้เช่านาก่อน ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้ซื้อคืนในราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้ซื้อได้ซื้อมานั้น ความดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงมาตรการแก้ไขสำหรับกรณีผู้ให้

หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซร้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

[๓] มาตรา ๔๑ ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่านา ซึ่งเช่านาแปลงนั้นทราบพร้อมทั้งราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงิน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาแปลงนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แจ้งผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาในราคาและตามวิธีการที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้ให้เช่านาจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่านาต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

ถ้าผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดเวลาสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนา หรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกัน ให้ถือว่าผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้

ถ้าผู้ให้เช่านาขายนาโดยมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้ซื้อในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่ผู้ให้เช่านาได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ

สัญญาจะซื้อจะขายนาต้องทำเป็นหนังสือ ให้ผู้เช่านาแจ้งหรือส่งสำเนาสัญญาให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันทำสัญญาจะซื้อจะขาย

[๔] มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ได้ตามความจำเป็นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

เช่านาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้เช่านาในการที่จะซื้อที่นานั้นก่อนคนอื่นเท่านั้น มิใช่หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องทำการตรวจสอบว่า เจ้าของนาที่ขายนาหรือที่มาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นได้ทำการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ และเพื่อให้การเป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามประมวลกฎหมายที่ดินสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอว่า ถ้าทางราชการจะพิจารณาวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องนี้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะเป็นการสะดวกแก่การปฏิบัติราชการยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘

บันทึก

เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๘๙๙๕ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ในปัญหาเกี่ยวกับการออกพันธบัตรของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระเป็นค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้เองหรือไม่ หรือ

๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาล เพื่อชำระเป็นค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนแทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ เพราะกระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ อยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพร้อมทั้งตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า

ตามบัญญัติข้อแรก มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

“การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปีมีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนสิทธิในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา"

ความในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน ซึ่งให้จ่ายเป็นเงินบางส่วนและส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล มิได้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกพันธบัตรของรัฐบาลได้

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และของกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีอำนาจปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่ก็ไม่ควรจะรวมถึงการออกพันธบัตรของรัฐบาลด้วย มาตรา ๓๕ ดังกล่าว เป็นแต่เพียงให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง ได้เฉพาะกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน อันเป็นเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังจะต้องถือปฏิบัติตามในเมื่อมีการออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อการเวนคืนเท่านั้น

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะกระทำได้ก็โดยการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังออกพันธบัตรของรัฐบาลได้

ส่วนปัญหาข้อที่สอง เนื่องจากมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๑๘

เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๑๘

บันทึก
เรื่อง การตีความมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๒๒๔๖๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มาตรา ๓๙[๑] แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้กระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตามมาตรา ๓๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้บัญญัติว่า ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๘[๓] แห่ง

---

[๑] มาตรา ๓๙ ฯลฯ ฯลฯ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการ เกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

[๒] มาตรา ๓๔ ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

[๓] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดว่า เมื่อได้มีการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนแล้วให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ระบุไว้ พร้อมทั้งมีชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

นอกจากนั้นมาตรา ๒๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดแต่เพียงว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายหรือแนวเขตเท่านั้น หาได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือดำเนินการเอาที่ดินของเอกชนมาจัดการปฏิรูปที่ดินได้ไม่ และในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง[๕] ก็ยังได้บัญญัติไว้ว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้

ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ คงบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แต่เพียงว่าให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอนุโลม เช่นนี้แล้ว การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืน

ให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินนั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

[๔] มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดินตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

[๕] มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

อสังหาริมทรัพย์ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๑๙

บันทึก
เรื่อง สิทธิในที่ดินบริเวณหลังสถานีรถไฟโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๒๘๒ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเป็นในทางกฎหมายสำหรับปัญหา เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณหลังสถานีรถไฟโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวสมควรตกอยู่แก่ผู้ใด โดยมีข้อเท็จจริงพอสรุปได้ ดังนี้

ที่ดินที่เป็นปัญหา ได้แก่ที่ดินบริเวณสถานีรถไฟโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี เนื้อที่ ๒๓ ไร่ ๒ งาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้นำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ๙๗๔๗ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวรวมอยู่ในบริเวณที่ดินจำนวนประมาณ ๑๕๘ ไร่ ๑ งาน ๒๕ ตารางวา ซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อไว้ใช้ในราชการของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ดังนั้นต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้นำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ๙๗๔๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ประกอบทั้งที่ดินแปลงนี้อยู่นอกเขต ๘๐ เมตรของแนวกรุยทางรถไฟสายใต้ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดจัดที่ดินสร้างทางรถไฟหลวงสายใต้ ร.ศ.๑๒๘ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า กรมรถไฟไม่มีอำนาจสงวนและอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้

การรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าว เพราะเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดจัดที่ดินสร้างทางรถไฟหลวง สายใต้ ร.ศ. ๑๒๘ กรมรถไฟ สังกัดกระทรวงเกษตรพาณิชย์การในขณะนั้น จึงได้สำรวจแนวทางรถไฟสายใต้ โดยจะสร้างย่านสถานีรถไฟขนาดใหญ่ที่ตำบลโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี และเมื่อกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้ทราบเรื่องนี้ จึงดำริจะย้ายที่ว่าการอำเภอมะกรูดมาอยู่ที่ตำบลโคกโพธิ์ด้วย สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีจึงได้ประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๑๖๐ ไร่ และได้ตกลงแบ่งที่ดินดังกล่าวให้กรมรถไฟประมาณ ๕๐ ไร่เศษ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ โดยมีสัญญาระบุให้กรมรถไฟต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ๕๐ ไร่เศษ ที่กรมรถไฟเข้าครอบครอง ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการโต้เถียงกรรมสิทธิ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกรมรถไฟเกี่ยวกับที่ดิน ที่กรมรถไฟครอบครองดังกล่าว ในที่สุดกรมรถไฟยอมมอบส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงดังกล่าวเนื้อที่ประมาณ ๒๗ ไร่ ให้

กระทรวงมหาดไทยและกรมรถไฟคงเหลือที่ดินประมาณ ๒๓ ไร่ ๒ งาน คือที่ดินที่พิพาทกันในขณะนี้ ต่อมาทางจังหวัดปัตตานีได้รวมที่ดินแปลงนี้เข้ากับที่ดินที่อำเภอโคกโพธิ์ ดูแลรักษาอยู่และได้นำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ครั้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ อาณาบาลรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย[๑] ได้ตรวจพบว่า จังหวัดปัตตานีได้นำที่ดินจำนวน ๒๓ ไร่ ๒ งาน ของการรถไฟแห่งประเทศไทยรวมเข้ากับที่ดินที่อำเภอโคกโพธิ์ดูแลรักษาอยู่ส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุทั้งหมด การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้มีหนังสือทักท้วงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในสมัยนั้นได้ตอบยอมรับว่าที่ดิน ๒๓ ไร่ ๒ งาน แปลงที่พิพาทนี้เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่เมื่อทางการรถไฟแห่งประเทศไทยจะขอทำการรังวัด ทางอำเภอโคกโพธิ์ไม่ยินยอม โดยอ้างว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุเรื่องจึงได้โต้แย้งกันเรื่อยมาจนถึงขณะนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมด้วยเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาตามที่แนบมาพร้อมบันทึกนี้และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การรถไฟแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ด้วยแล้ว เห็นว่า ที่ดินประมาณ ๒๓ ไร่ ๒ งาน บริเวณสถานีรถไฟโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้โต้แย้งกันนั้น ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเอกสารของฝ่ายการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นหลักฐานแนบท้ายบันทึกนี้และตามที่ปรากฏในเอกสารของฝ่ายกระทรวงมหาดไทยไม่ขัดแย้งกัน และผู้แทนกระทรวงมหาดไทยก็ไม่ทักท้วง ข้อเท็จจริงจึงยอมรับได้ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๗๕ ตามที่เจ้าหน้าที่กรมรถไฟ (ม.จ.ไปรมากร วรวรรณ ซึ่งเป็นนายช่างบำรุงทางยะลา) และผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (พระยารัตนภักดี) ได้ทำการปักเขตและรับมอบที่ดินไว้ตามข้อตกลงของกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ (กระทรวงคมนาคมในปัจจุบัน) โดยมีนายอำเภอมะกรูด (พระทำนุประชากิจ) ลงชื่อรับทราบเป็นพยานไว้ด้วย ในระยะเวลานี้ ที่ว่าการอำเภอมะกรูดได้ย้ายมาตั้งอยู่ที่ตำบลโคกโพธิ์และเรียกว่าที่ว่าการ อำเภอโคกโพธิ์ด้วย ฉะนั้น ที่ดินประมาณ ๒๓ ไร่ ๒ งาน จึงเชื่อถือได้ว่าอยู่ในสิทธิครอบครองของกรมรถไฟ สังกัดกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ (กระทรวงคมนาคมในปัจจุบัน) และตกทอดมาถึงการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยผลของกฎหมาย คือ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่บัญญัติว่า ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสิ้นของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยได้นำที่ดินดังกล่าวข้างต้นไปรวมกับที่ดิน ที่อำเภอโคกโพธิ์ดูแลรักษาและได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ นั้น

---

[๑] การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๙๔ โดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

ไม่ทำให้มีผลแตกต่างประการใด เพราะที่ดินในขณะนั้นยังคงเป็นที่ดินของกระทรวงทบวงกรมด้วยกัน หากแต่แยกกันใช้สิทธิครอบครองเท่านั้น

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาและบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นชัดแจ้งว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสิทธิครอบครองในที่ดินประมาณ ๒๓ ไร่ ๒ งาน บริเวณสถานีรถไฟโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๕๑๙

(สำเนา)

ที่ สร.๐๘๐๑/๓๐๑๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๙

เรื่อง หารือเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสอบเขตที่ดินเอกชน

เรียน นายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ต

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองภูเก็ต ด่วนที่สุด ที่ ภก.๕๔/๔๗๙๔
ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๙

ตามที่สำนักงานเทศบาลเมืองภูเก็ตได้หารือเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสอบเขตที่ดินเอกชน โดยมีข้อเท็จจริงว่า จังหวัดภูเก็ตได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนว่า มีเอกชนเข้าครอบครองและถมหาดทรายชายทะเลแสนสุข ซึ่งเป็นหาดทรายสาธารณะในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ต จึงได้แต่งตั้งให้เทศบาลเมืองภูเก็ตสอบสวนข้อเท็จจริง เทศบาลเมืองภูเก็ตได้ตรวจพบว่าผู้ถมเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดซึ่งติดกับที่ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีน้ำทะเลท่วมถึง เพื่อสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว จำเป็นต้องตรวจสอบรังวัดและทำแผนที่กลางเกี่ยวกับที่ดินมีโฉนดของผู้ถมว่ามีความคาบเกี่ยวกับที่ดินหาดชายทะเลอย่างใด แต่ในการเข้ารังวัดสอบเขตที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินระบุไว้ว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินที่มีโฉนดหรือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่จะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินได้ เทศบาลเมืองภูเก็ตจึงหารือว่าทางจังหวัดจะสั่งให้ช่างรังวัดของสำนักงานที่ดินเข้าทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของเอกชนตามโฉนดดังกล่าว โดยที่เจ้าของที่ดินมิได้เป็นผู้ยื่นคำขอให้ทำการรังวัดจะทำได้หรือไม่ หากทำไม่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อนุมัติให้มีการออกโฉนดจะมีอำนาจในการสั่งให้ช่างรังวัดเข้าทำการรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินของเอกชนดังกล่าวได้หรือไม่ และหากไม่ได้ทางเทศบาลจะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น

สำนักงานคณะกรรมกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่า

(๑) ที่ดินที่เทศบาลเมืองภูเก็ตประสงค์จะรังวัดตรวจสอบเขตเป็นที่ดินที่ติดที่ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี และอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ซึ่งถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการมอบอำนาจเช่นว่านั้นให้เทศบาลเป็นผู้ใช้ เทศบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ และอำนาจดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการที่จะป้องกันมิให้บุคคลใดมาบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ การที่จะทราบได้ว่ามีบุคคลใดบุกรุกที่ดินหรือไม่ เทศบาลผู้ดูแลย่อมจะต้องทราบเขตที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่แน่นอนเสียก่อน ดังนั้น ถ้าเทศบาลเมืองภูเก็ตได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เทศบาลจึงย่อมมีสิทธิและหน้าที่ที่จะขอให้พนักงานที่ดินดำเนินการตรวจสอบเขตได้ ส่วนการที่เจ้าพนักงานที่ดินจะดำเนินการรังวัดเพื่อตรวจสอบที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้โดยวิธีใดนั้น ย่อมเป็นทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่ดินเอง เพราะบางกรณีการรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินก็อาจทำได้โดยการรังวัดเฉพาะที่ดินที่ต้องการรังวัด แต่บางกรณีก็อาจจำเป็นต้องตรวจสอบไปถึงที่ดินข้างเคียงเพื่อความถูกต้องด้วยได้ ทั้งนี้โดยเจ้าพนักงานมีสิทธิในอันที่จะเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นตามมาตรา ๖๖ และเรียกผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามมาตรา ๗๐ ได้อยู่แล้ว

๒. อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่แน่นอนซึ่งเกิดจากการสับสนในการทำแผนที่ระวางของท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบเขตที่ดินตามแผนที่ระวางในท้องที่นั้นใหม่ทั้งหมดได้ตามมาตรา ๖๙ แต่การสอบเขตที่ดินในกรณีนี้จะต้องทำเป็นท้องที่ จะทำแต่เฉพาะรายไม่ได้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๑๙

บันทึก
เรื่อง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน
เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๔๐๗๐ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทย รวม ๒ ประการว่า

๑. ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคู่กรณีจะได้รับยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพียงใด

๒. ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อหรือรับโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากผู้ยกให้นั้น จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาในประการแรกเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้า ส.ป.ก.เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น” มีความหมายชัดแจ้งแล้วว่าประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฝ่ายเดียวเท่านั้น ปัญหาจึงมีแต่เพียงว่า การยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนดังกล่าวนั้นประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนทั่วไป หรือเฉพาะค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ในปัญหานี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์

ของบทบัญญัติในมาตรา ๓๘ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”[๑] ในมาตรา ๔ มาตรา ๒๖[๒] มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง[๓] และมาตรา ๓๖ วรรคสาม[๔] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๑] “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

[๒] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราช กิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล กฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

[๓] มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวก สัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

[๔] มาตรา ๓๖ ฯลฯ ฯลฯ

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ เฉพาะแต่ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนเท่านั้น ส่วนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามมาตรา ๒๖ หรือได้มาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง โดยวิธีจัดซื้อ หรือได้มาจากการรับบริจาคนั้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุทั้งสิ้น ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ก็ย่อมกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติของมาตรา ๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๙

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๓/๒๕๑๙

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ
(วัดคงคานามขอที่ดินคืน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๒๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๑๙ ความว่า กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้มีปัญหาโต้แย้งกับกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ๕๘๓ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินของวัดคงคานาม ตำบลบางใบไม้ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ความเห็นในปัญหาเรื่องนี้ นั้น

ข้อเท็จจริงในปัญหาเรื่องนี้มีว่า กรมการศาสนาประสงค์จะขอคืนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๕๘๓ ตำบลบางใบไม้ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งกรมธนารักษ์ได้นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยกล่าวอ้างถึงความเป็นมาของที่ดินแปลงนี้ ซึ่งปรากฏตามรายงานผลตรวจสอบของจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ข้าหลวงเทศาภิบาลได้นำที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดคงคานาม ตั้งอยู่ที่หมู่ ๒ ตำบลบางใบไม้ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้ร้างมาเป็นเวลาประมาณ ๓๖ ปี ไปให้เอกชน (พระยาปฏินันท์ภูมิรัตน์ นายอากรสุรา) ปลูกสร้างเป็นโรงต้มกลั่นสุรา และได้นำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามกระแสร์พระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยอ้างว่า “เป็นที่แผนกสรรพากรรัฐบาลหวงห้ามไว้ เดิมใช้เป็นโรงต้มกลั่นสุรา” ซึ่งกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ที่ดินของวัดคงคานามได้เปลี่ยนสภาพไปใช้กับราชการและได้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุ เป็นของกระทรวงการคลัง ตามประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่เป็นของวัดใดวัดหนึ่งตกเป็นศาสนสมบัติกลาง ขึ้นต่อกรมการศาสนาก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวกลับตกเป็นที่ดินศาสนสมบัติกลางอีกต่อไป และเห็นว่าข้อกล่าวอ้างที่ว่าที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เป็นที่ดินของวัดคงคานามนั้นกรมการศาสนาไม่มีหลักฐานอันใดมายืนยันนอกจากปากคำของชาวบ้านเท่านั้น แต่กระทรวงการคลังมีหลักฐานของทางราชการยืนยันว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่รัฐบาลหวงห้ามไว้ใช้ในราชการของกรมสรรพากร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นอันพึงพิจารณาอาจแยกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานาม หรือมิใช่

๒. ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานาม การที่เทศาภิบาลปกครองท้องที่นำที่ดินของวัดร้างดังกล่าวไปใช้ในราชการ แผนกสรรพากรและนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกระแสร์พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น จะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ที่วัดร้างนั้นหรือไม่

สำหรับปัญหาประการที่ ๑ นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอันไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพึงพิจารณาให้ความเห็น

สำหรับปัญหาประการที่ ๒ นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังอ้างว่าที่ดินของวัดคงคานามได้เปลี่ยนสภาพไปใช้ในราชการและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ เพราะกระแสร์พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชอันถือได้ว่าเป็นกฎหมาย จึงถือได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าว กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นั้น ยังเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะ

๑. ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างนั้น เป็นทรัพย์นอกพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๖[๑] ซึ่งบุคคลย่อมไม่สามารถถือเอาได้ และไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ(กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาชัย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช) และตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๖๒/๒๔๙๗ ฎีกาที่ ๙๕๓/๒๕๐๘ และฎีกาที่ ๑๗๕๘ , ๑๗๕๙/๒๕๑๖

๒. เมื่อได้พิจารณาถึงลักษณะและข้อความในกระแสร์พระบรมราชโองการ[๒] แล้ว จะเห็นได้ว่ากระแสร์พระบรมราชโองการดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งกำหนดวิธีปฏิบัติ

---

[๑] มาตรา ๑๐๖ ทรัพย์นอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์เช่นที่ไม่สามารถจะถือเอาได้และทรัพย์ซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

[๒] ที่ ๖๕/๕๐๗ สมุทรปราการ

วันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔

ทูล กรมพระจันทบุรีนฤนาท

ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ เดือนนี้ว่า เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังๆ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่างๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด

ว่าให้รวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเท่านั้น หาได้มีลักษณะเป็นกฎหมายแต่ประการใดไม่ และประกอบกับทั้งไม่มีความตอนใดในกระแสร์พระบรมราชโองการดังกล่าวที่กำหนดให้นำที่ดินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งเป็นสมบัติสำหรับพระศาสนามาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเลย คงกล่าวถึงแต่เฉพาะ “บรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ” เท่านั้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑[๓] อันเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ทรงมีกระแสร์พระบรมราชโองการดังกล่าว ได้แยกที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างออกจากที่ดินในส่วนที่เป็น “ที่ดินของหลวง” ประเภทอื่นไว้โดยชัดแจ้งแล้วโดยถือว่าเป็น “สมบัติสำหรับพระศาสนา” ฉะนั้น เมื่อความในกระแสร์พระบรมราชโองการฯ ได้กำหนดให้รวบรวมเฉพาะบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ย่อมต้องไม่มีความหมายรวมถึงที่วัดที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างแต่ประการใด

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๕๘๓ เดิมเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานามจริง ไม่ว่าจะได้มีการนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้วหรือไม่และไม่ว่าจะครอบครองมาเป็นเวลานานเท่าใด ย่อมไม่เป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินวัดร้างแปลงดังกล่าว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(พระบรมนามาภิธัย) ราม ร.
(เรื่องมณฑลนครชัยศรี ที่ ๗๐)

[๓] มาตรา ๖ ที่วัดและที่ขึ้นวัดนั้น จำแนกตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ ที่วัด ๑ ที่ธรณีสงฆ์ ๑ ที่กัลปนา ๑

๑. ที่วัดนั้น คือ ที่ซึ่งตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด

๒. ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใดๆ ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

๓. ที่กัลปนานั้น คือ ที่แห่งใดๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดก็ดี หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแต่ที่นั้นขึ้นวัดก็ดี ที่เช่นนั้นเรียกว่า ที่กัลปนา

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใด ร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๑๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๙

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๖๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นปัญหานี้ได้แก่ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๙ ตั้งอยู่ที่แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร มีเนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่ ๓๒ ตารางวา ซึ่งเดิมเป็นที่ของเอกชน และกรมอำเภอ กระทรวงนครบาลได้ซื้อมาจากเจ้าของที่ดินเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ศก ๑๒๙ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุหมายเลขทะเบียน ที่ ๒๙๐๖ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ ทั้งนี้ ตามหนังสือที่ ๑๓๖๕/๙๙๓๕ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๐ กระทรวงมหาดไทยได้โอนโฉนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินแปลงนี้เดิมกระทรวงมหาดไทยได้ใช้เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ เมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลบางกะปิขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบที่ดินแปลงนี้ให้สุขาภิบาลบางกะปิครอบครองดูแลตลอดมา ต่อมาได้มีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ข้าราชการ และลูกจ้างของสุขาภิบาลและอำเภอบางกะปิไปเป็นของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ในเรื่องนี้กรุงเทพมหานครเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้สุขาภิบาลบางกะปิ และอำเภอบางกะปิได้ครอบครองอยู่ และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ สภาบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติว่ากระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบให้ผู้ใช้ที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินจึงตกเป็นของสุขาภิบาลบางกะปิตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา หลังจากนั้น เมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้สุขาภิบาลบางกะปิและอำเภอบางกะปิรวมเข้าในกรุงเทพมหานคร และต่อมาได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินแปลงนี้จึงตกเป็นของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้

(๓) กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินราชพัสดุมาแต่เดิม มีโฉนดระบุให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยใช้เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ แม้ต่อมาสุขาภิบาลบางกะปิและอำเภอบางกะปิได้โอนมาเป็นกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตามที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

โดยที่กระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานครมีความเห็นขัดแย้งกันดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินดังกล่าวระหว่างกระทรวงการคลังกับกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ที่ดินที่เป็นปัญหานี้กระทรวงมหาดไทยนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และโอนกรรมสิทธิ์เป็นของกระทรวงการคลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ โดยในระยะเวลาดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ ดังนั้น จึงจัดเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจปกครองดูแลตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ แม้ต่อมาจะได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้บังคับก็ตาม แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเอง มาตรา ๘[๑] ได้บัญญัติในลักษณะมีข้อจำกัดไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้ ได้มีพระบรมราชโองการ

---

[๑] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้รวมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ของรัชกาลที่ ๖ กำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ดังนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงหาได้ลบล้างการเป็นที่ราชพัสดุและอำนาจการปกครองดูแลที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ มาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุต่อไป

ในข้อที่กรุงเทพมหานครอ้างมติสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่ากระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบให้ผู้ใช้ที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา ซึ่งกรุงเทพมหานครเห็นว่า ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ที่ดินตกเป็นของอำเภอบางกะปิและสุขาภิบาลบางกะปินั้น กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘ เห็นว่า มติของสภาบริหารคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่อาจลบล้างอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มาโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายดังกล่าวมาแล้วได้ เมื่อสุขาภิบาลบางกะปิ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครจึงจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติข้อ ๒๕[๓] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และมาตรา ๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวโอนไปเป็นของกรุงเทพมหานครหาได้ไม่ ที่ดินแปลงนี้ยังคงเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๑๙

---

[๒] มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๓] ข้อ ๒๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร

[๔] มาตรา ๘ ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๑๙

บันทึก
เรื่อง การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีให้การรถไฟแห่งประเทศไทย
โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟผู้เช่าซื้อ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๙๒๗๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ความว่า กระทรวงคมนาคมได้ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่ผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟฯ จำนวน ๑๓๑ แปลง ซึ่งผู้เช่าซื้อได้ชำระเงินค่าเช่าซื้อไว้ครบถ้วนแล้ว กับขออนุมัติในหลักการให้การรถไฟฯ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้เช่าซื้อซึ่งชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วน แล้วโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ต่อไปด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีว่า จะดำเนินการตามคำขอของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้ และฟังคำชี้แจงของผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบด้วยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ผู้ปฏิบัติของการรถไฟฯได้เช่าซื้อ โดยใช้เงินกองทุนสงเคราะห์สำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟฯได้ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และการรถไฟฯ ได้ดำเนินการซื้อที่ดินที่แขวงทุ่งสองห้อง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๓๘ ไร่ ๑ งาน ๘๐ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๑๒ โดยจดทะเบียนในนามของการรถไฟฯ เป็นเจ้าของ และได้จัดแบ่งเป็นแปลงๆ มีโฉนดทุกแปลงในนามของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของ เพื่อจัดสรรให้ผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟได้เช่าซื้อรวม ๑๓๑ แปลง และได้มีผู้เช่าซื้อครบทั้ง ๑๓๑ แปลง ในขณะนี้ได้มีผู้เช่าซื้อที่ดินจัดสรรแห่งดังกล่าวบางรายได้ชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วและมีความประสงค์จะขอโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากการรถไฟฯ เป็นของตนเอง การรถไฟฯ จึงได้เสนอขอให้กระทรวงคมนาคมนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้การรถไฟฯ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรร ๑๓๑ แปลง ให้แก่ผู้เช่าซื้อซึ่งได้ชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๙[๑] ได้บัญญัติว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังนั้นเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์โดยระบุไว้ชัด คือที่ดินจัดสรรจำนวน ๑๓๑ แปลงนี้แล้ว การรถไฟฯ ก็ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรร ๑๓๑ แปลงนี้ให้แก่ผู้เช่าซื้อซึ่งชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วได้ต่อไป ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการโอนเป็นคราวๆ อีกเมื่อผู้เช่าซื้อชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วน

ส่วนปัญหาว่าการรถไฟฯ จะขออนุมัติในหลักการไว้ล่วงหน้าให้การรถไฟฯ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้เช่าซื้อซึ่งชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ต่อไป จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด นั้น

ในข้อนี้ ผู้แทนการรถไฟฯ ชี้แจงว่า การขออนุมัติในหลักการให้การรถไฟฯ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้เช่าซื้อที่ดินซึ่งชำระเงินครบถ้วนแล้วโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ต่อไปด้วยนั้น มุ่งหมายถึงการจัดสรรที่ดินที่จะทำขึ้นในภายหน้าต่อไป กล่าวคือ การรถไฟฯ ยังมิได้จัดซื้อที่ดินไว้เลยในขณะนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น ย่อมเห็นได้ว่าในขณะพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นการรถไฟฯ จะต้องมีอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดินจัดสรรแล้ว และคณะรัฐมนตรีต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ดินจัดสรรนั้นพอสมควรที่จะใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบได้หรือไม่เสียก่อนด้วย ฉะนั้น การขออนุมัติล่วงหน้าก่อนการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอสังหาริมทรัพย์คือที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมไม่อาจจะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๓๙ (๕) ดังกล่าวได้

---

[๑] มาตรา ๓๙ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดั่งต่อไปนี้ได้ คือ

(๑) สร้างทางรถไฟสายใหม่

(๒) เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้ว หรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว

(๓) เพิ่มหรือลดทุน

(๔) กู้ยืมเงิน

(๕) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์

(๖) ตั้งอัตรามาตรฐานของค่าภาระการใช้รถไฟ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุก

(๗) กำหนดอัตราค่าโดยสารหรือค่าระวางบรรทุกต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของอัตรามาตรฐานเกินร้อยละยี่สิบห้า

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๑๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง หารือกรณีการเรียกดอกเบี้ยจากการจ่ายเงินค่าที่ดินเพื่อจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐได้ มีหนังสือ ที่ สร.ทม.๐๖๐๑ (๑)/๑๔๘๗๘ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๑๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากฎหมายของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่า การที่อนุญาโตตุลาการได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลดอยสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๑ ในลักษณะเหมาจ่ายโดยได้ทำบันทึกการยินยอมรับราคาค่าทดแทนที่อนุญาโตตุลาการ กำหนดให้ไว้เป็นหลักฐานเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และในบันทึกการยินยอมดังกล่าวอนุญาโตตุลาการได้กำหนดให้มหาวิทยาลัย เชียงใหม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ทำบันทึกการยินยอม แต่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินทันตามกำหนด เวลาดังกล่าวได้เนื่องจากต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ และได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนงวดแรกให้เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นจำนวนเงิน ๙๑๑,๐๒๗.๘๘ บาท งวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๑๗ เป็นจำนวนเงิน ๓,๙๘๘,๙๗๒.๑๒ บาท และต่อมา เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับเงินเสร็จสิ้นไปแล้ว ได้ยื่นคำร้องขอรับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนดังกล่าวอีกเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๗๕,๑๘๙.๐๐ บาท และทางมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มอบให้ผู้แทนไปเจรจาต่อรองการเรียกดอกเบี้ยเป็นเวลานาน แต่ไม่ได้รับรายงานผลจนถึงเวลาปัจจุบันนี้ จึงขอหารือว่า

๑. ตามบันทึกข้อชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการซึ่งมีความว่า “ยินยอมขายที่ดินรายนี้เป็นราคาเหมา” นั้น จะต้องมีการจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยอีกต่างหากด้วยหรือไม่

๒. ดอกเบี้ยตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ ซึ่งมีข้อตกลงเป็นพิเศษ เป็น “ราคาเหมา” ได้เพียงใดหรือไม่

๓. เนื่องจากเป็นกรณี “ราคาเหมา” และการเบิกจ่ายเงินต้องล่าช้าไปตามวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งเจ้าของที่ดินมิได้ตั้งข้อเรียกร้องในเรื่องค่าดอกเบี้ยกับมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เมื่อศาสตราจารย์ สุกิจ นิมมานเหมินห์ ผู้แทนของมหาวิทยาลัยได้ไปเจรจากับนายปิงป้องฯ และเวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งศาสตราจารย์ สุกิจ นิมมานเหมินห์ ถึงอนิจกรรม จะถือว่า คู่กรณีไม่มีความประสงค์ในเรื่อง

เรียกค่าดอกเบี้ยต่อกัน คือไม่มีความประสงค์จะเรียกร้องเอาค่าดอกเบี้ยมาแต่เริ่มแรกหรือเป็นการสละเจตนาที่จะไม่ถือเป็นข้อเรียกร้องค่าดอกเบี้ยรายนี้ได้เพียงใดหรือไม่

๔. ถ้าหากจำเป็นต้องจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยรายนี้ โดยไม่มีทางหลีกเลี่ยงในทางกฎหมายแล้ว มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องจ่ายโดยนับเริ่มต้นแต่วันใดถึงวันใด ทั้งนี้ เพื่อที่มหาวิทยาลัยจะได้เสนอของบประมาณไปยังกระทรวงการคลังโดยถูกต้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนงวดแรกนั้น เจ้าของที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๖ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ดังปรากฏตามสำเนาเอกสารที่ได้แนบมาพร้อมบันทึกนี้) ยินยอมขยายระยะเวลาการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกไปอีก โดยระบุความไว้ในหนังสือดังกล่าวว่า ฯลฯ ข้าพเจ้ายินดีที่จะขอรับเงินค่าขายที่ดินดังกล่าวจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เท่าที่มีเงินงบประมาณอยู่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ อยู่แล้ว สำหรับส่วนที่เหลืออีกนั้นจะขอรับในปีงบประมาณ ๒๕๑๗ ให้เป็นการเสร็จสิ้น ฯลฯ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็ได้ชำระเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เสร็จสิ้นครบถ้วน ภายในกำหนดระยะเวลาที่ขยายให้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเป็นดังนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่มีความรับผิดต้องจ่ายดอกเบี้ยสำหรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินอีกแต่อย่างใด เพราะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มิได้ผิดนัดชำระหนี้ อันเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินผู้เป็นเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ตามบท บัญญัติในมาตรา ๒๒๔[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้แล้วก็เห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงประเด็นอื่นตามข้อหารืออีก

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๐

---

[๑] มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด
การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๒๐[๑]

เรื่อง

ขอให้ทำการตรวจสอบปัญหาทางด้านกฎหมาย

ผู้ทำ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

เนื่องจากแผนที่ท้าย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอ"กบินทร์บุรี" จังหวัดปราจีนบุรี พุทธศักราช ๒๕๑๑ แสดงเขตแนวล้ำหรือทับบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๕ ปัญหาว่า ฉบับใดเป็นโมฆะและฉบับใดมีผลใช้บังคับ

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับต่างตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทคนละฉบับ และคนละวัตถุประสงค์ พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับจึงเป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทนั้น ๆ

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ผลอันเนื่องมาจากกรณีที่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอ"กบินทร์บุรี" จังหวัดปราจีนบุรี พุทธศักราช ๒๕๑๑ แสดงแนวเขตล่วงล้ำหรือทับบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ ซึ่งประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ โดย พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๕ จะเป็นอย่างไร

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

ไม่มีผลไปเปลี่ยนสภาพอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ให้เป็นอย่างอื่น เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่เวนคืน ฯ นั้น ได้ตราโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มีการสำรวจที่ที่จะเวนคืนให้แน่นอนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เวนคืนมีสิทธิเข้าไปกระทำใดภายในเขตแผ่นที่ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจ อีกประการหนึ่ง กฎหมายซึ่งให้อำนาจดังกล่าวนั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้รัฐมีอำนาจเหนือทรัพย์สินเอกชน

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เป็นกรณีพิเศษ ไม่หมายความรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินอันมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติและมีกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษ

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่
(กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอประทานบัตรทำเหมืองแร่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๘๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อหารือของกรมทรัพยากรธรณีว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ได้เพียงใดหรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนี้มีจังหวัดบางจังหวัดที่ประสบปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าทำเหมืองในพื้นที่ที่มิได้รับอนุญาตประทานบัตร จังหวัดเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในบริเวณพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุก เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่แล้ว จะได้จัดให้ราษฎรเข้าทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในประทานบัตร

กรมทรัพยากรธรณีได้รับคำขอประทานบัตรไว้แล้ว แต่ยังไม่อาจออกประทานบัตรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เนื่องจากมีผู้ทักท้วงว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเป็นผู้ขอประทานบัตรหรือทำเหมืองแร่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เนื่องจากกิจการเหมืองแร่มิใช่กิจการซึ่งจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นโดยส่วนรวม หากแต่เป็นกิจการพิเศษเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น และการทำเหมืองแร่มิได้มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ซึ่งอาจทำได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด โดยที่กรมทรัพยากรธรณีมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะเป็นผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เช่น การสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่และการซื้อขายแร่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยแร่มิได้จำกัดขอบเขตของบุคคลที่จะทำการสำรวจและทำเหมืองแร่ไว้ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๓๑ (๑๙) และ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกระทำการพาณิชย์และกิจการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นได้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาความเห็นของกรมทรัพยากรธรณีแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบ จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย จำนวนเท่ากัน คือ

กรรมการ ร่างกฎหมายฝ่ายหนึ่งเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ เพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายว่าด้วยแร่กำหนดไว้ และนอกจากนั้นยังมีอำนาจที่จะประกอบกิจการทำเหมืองแร่ได้ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพราะการประกอบธุรกิจการทำเหมืองแร่เป็นการพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำได้ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด

กรรมการร่างกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การทำเหมืองแร่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมมิใช่เป็นการประกอบการพาณิชย์ ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพราะกฎหมายดังกล่าวมิได้นิยามความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ไว้เป็นพิเศษให้รวมถึงการอุตสาหกรรมด้วย จึงต้องถือว่ามีความหมายตามความหมายทั่วไป คือ ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งหมายถึงการค้าขายหรือการซื้อขายเท่านั้น การแปลความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” อย่างกว้างโดยให้มีความหมายคลุมไปถึงการอุตสาหกรรมด้วย จะทำให้เกิดความสับสนในการแปลความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ และยังมีผลกระทบกระเทือนต่อหลักการตีความกฎหมายที่ถือเป็นหลักว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้บทนิยามของคำใดไว้ ย่อมถือว่าคำนั้นมีความหมายตามความหมายทั่วไปอีกด้วย

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการวินิจฉัยหาข้อยุติอย่างรอบคอบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏผลการพิจารณาว่า กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมาก (๑๔ ต่อ ๑๒) มีความเห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงย่อมมีสิทธิขออาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ได้ สำหรับปัญหาที่ว่า การประกอบกิจการทำเหมืองแร่เป็นกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัดเพียงใดหรือไม่ ในประเด็นนี้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมากเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ มาตรา ๓๑[๑] โดยเฉพาะความใน (๑๙) ประกอบกับมาตรา ๓๓[๒] และมาตรา ๔๓[๓] ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจประกอบการพาณิชย์ภายในเขตจังหวัด โดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดภายใต้บังคับแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพาณิชย์ส่วนจังหวัด จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจประกอบการ พาณิชย์ได้

---

[๑] มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม

(๓) การสาธารณูปการ

(๔) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

(๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(๖) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๗) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ

(๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(๑๐) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์

(๑๑) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(๑๒) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๑๓) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

(๑๕) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(๑๖) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

(๑๗) การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

(๑๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๑๙) การพาณิชย์

(๒๐) กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

[๒] มาตรา ๓๓ การดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๔๓

[๓] มาตรา ๔๓ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกก็คือ การทำเหมืองแร่เป็นการประกอบการพาณิชย์อันอยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมากมีความเห็นว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมิได้กำหนดความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ไว้เป็นพิเศษ การตีความคำว่าการพาณิชย์ จึงต้องตีความตามความหมายธรรมดาซึ่งย่อมหมายถึงการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรโดยทั่วๆ ไปนั่นเอง ฉะนั้น แม้กฎหมายว่าด้วยแร่จะได้แยกเรื่องการทำเหมืองแร่และการซื้อขายแร่ไว้ต่างหากจากกัน โดยกำหนดให้การทำเหมืองแร่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุตสาหกรรม กระทำได้โดยการขอประทานบัตร และกำหนดให้การซื้อขายแร่กระทำได้โดยการขอรับใบอนุญาตก็ตาม แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายแร่ก็คือประสงค์จะกำหนดวิธีการสำหรับบังคับใช้แก่การขุดหาแร่เพื่อนำไปขายนั่นเอง ดังนั้น หากพิจารณาโดยทั่วๆ ไปแล้ว การขุดแร่และการขายแร่ที่ขุดได้จึงมีลักษณะเป็นทั้งอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ด้วย เพราะผู้ถืออาชญาบัตรสำรวจแร่ก็ดี ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ก็ดี ล้วนแต่เป็นผู้ลงทุนซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะนำแร่ที่ขุดได้ไปจำหน่ายเพื่อแสวงหากำไร เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนว่าการทำเหมืองแร่เป็นการพาณิชย์ก็คือ เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการประกอบการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในด้านการเทศพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดก็ดี กฎหมายว่าด้วยเทศบาลก็ดี รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้วย ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ ประเภทประกอบการพาณิชย์ได้ในลักษณะเดียวกัน และขณะนี้กรุงเทพมหานครก็ได้ประกอบธุรกิจตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยออกจำหน่ายในท้องตลาด ถึงแม้จะถือเอาอำนาจหน้าที่ในการขจัดมูลฝอยมาเป็นข้ออ้างก็ตาม แต่ผลที่ได้รับก็เท่ากับว่ากรุงเทพมหานครประกอบการพาณิชย์ โดยตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยออกจำหน่ายแก่ประชาชนนั่นเอง ทั้งที่การผลิตปุ๋ยนั้นย่อมถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง และวิธีการในทางปฏิบัติก็ได้แยกการผลิตปุ๋ยและการจำหน่ายปุ๋ยออกต่างหากจากกัน นอกจากนั้นเมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาทางด้านการบริหารประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดให้มีขึ้น เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้พอเพียงที่จะให้บริการแก่ราษฎรและทำความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ฉะนั้น การที่จะตีความไปในทางจำกัดอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ย่อมไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อนึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ (๑๕) และ (๒๐) ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ชัดว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบำรุง และส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร และดำเนินกิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นได้อีกด้วย ฉะนั้น การประกอบธุรกิจการทำเหมืองแร่จึงเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ควรจะกระทำได้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีการประกอบ

อาชีพหลักโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น อันจัดได้ว่าเป็นการพัฒนาท้องถิ่นรูปหนึ่ง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมาก จึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ แต่ในการกำหนดเขตพื้นที่ในอาชญาบัตรหรือประทานบัตรซึ่งอาจเป็นพื้นที่ในทะเลนั้น ส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ จะต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เพราะกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดได้ภายในเขตจังหวัดเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง การตีความมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๔๐๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตการทำนิติกรรมเกี่ยวที่ดินย้อนหลังของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการที่คณะกรรมการได้อนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลังไปแล้วจะมีผลเพียงใด

ข้อเท็จจริงตามหนังสือที่แจ้งไปมีว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย” แต่ในการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นครั้งแรกในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก การประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับกรมที่ดินยังไม่คล่องตัวทำให้เจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดดังกล่าวอนุญาตการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพัน ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยไม่ทราบว่าจะต้องขออนุญาตคณะกรรมการก่อน เป็นจำนวน ๓๔๔ ราย จึงขัดกับมาตรา ๒๘ ดังกล่าว

เมื่อ ส.ป.ก.ติดต่อกับกรมที่ดินให้ระงับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดินดังกล่าวไว้และได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาคณะกรรมการมีมติอนุญาตย้อนหลังให้การทำนิติกรรมนั้นมีผลใช้ได้ตาม มาตรา ๒๘ ดังกล่าว แต่กรมที่ดินเห็นว่าเพื่อให้การทำนิติกรรมที่คณะกรรมการลงมติย้อนหลังมีผลใช้ได้โดยไม่เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติขึ้นอีกในภายหน้า ควรจะมีการตีความเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ในการอนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลังไว้เป็นหลักฐาน ส.ป.ก.จึงเสนอปัญหามาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏว่า ในเรื่องนี้

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงแต่มีมติให้ ส.ป.ก.หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตย้อนหลังได้หรือไม่ ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากระทำได้ ก็ให้ถือว่าคณะกรรมการอนุญาต

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง[๑] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ห้ามไม่ให้มีการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕[๒] ใช้บังคับ ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ผลของการฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งดังกล่าว มีบัญญัติไว้เพียงในมาตรา ๒๘ วรรคสองว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก.จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นถ้ามีการฝ่าฝืนดังกล่าว และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าให้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การห้ามตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ถ้ามีการฝ่าฝืนก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติไว้ ถ้าคณะกรรมการ ฯลฯ อนุญาตให้ทำได้ ก็ย่อมจะบังคับตามมาตรา ๒๘ วรรคสองอีกไม่ได้ ดังนั้นการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คณะกรรมการ ฯลฯ จะประสงค์ให้มีผลตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

---

[๑] มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก.จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

[๒] มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๒๐

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของสามีภรรยา

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๑๑๓๐๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาข้อกฎหมาย เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของสามีภรรยา โดยมีข้อเท็จจริงว่า

บทบัญญัติ บรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ มาตรา ๑๔๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการจัดการสินสมรส ถ้าคู่สมรสฝ่ายหนึ่งได้ทำนิติกรรมไปโดยปราศจากความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง นิติกรรมนั้นจะสมบูรณ์ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ให้สัตยาบัน” และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า นิติกรรมที่คู่กรณีนำมาขอจดทะเบียนนั้นเป็นโมฆะกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องจดทะเบียนให้

หากนิติกรรมที่คู่กรณีนำมาขอจดทะเบียนนั้นปรากฏว่าเป็นโมฆียกรรม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนในเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่อาจเสียหายยืนยันให้จด” จึงมีปัญหาว่า ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีคู่สมรส แต่ไม่มีความยินยอมเป็นหนังสือของคู่สมรสมาแสดง หากคู่กรณีแห่งนิติกรรมอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมและยืนยันให้จดทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ โดยที่เรื่องนี้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอไม่ได้ เพราะถือว่าถ้าหากจดทะเบียนไปแล้วนิติกรรมนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๘๐ ที่ตรวจชำระใหม่ และเป็นการขัดกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ (๑) ซึ่งกำหนดว่า ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อนิติกรรมไม่สมบูรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอไม่ได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรับจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอ โดยมีเหตุผลว่า การงดไม่รับจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอนั้นจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ห้ามจดทะเบียนนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์ทุกกรณีไป คงห้ามแต่การจดทะเบียนนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์กรณีโมฆะกรรมหรือกรณีโมฆียกรรมที่คู่กรณีฝ่ายที่อาจเสียหายไม่ยินยอมให้จดเท่านั้น ฉะนั้น ในเมื่อกรณีตามปัญหานี้นิติกรรมไม่สมบูรณ์แต่ไม่ถึงกับตกเป็นโมฆะ เมื่อคู่กรณีแห่งนิติกรรมอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมและยืนยันให้จดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรับและจด

ทะเบียนให้แก่ผู้ขอ เนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกันเช่นนี้ กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ และฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า นิติกรรมที่ทำขึ้นตามมาตรา ๑๔๘๐ วรรคหนึ่ง[๑] นั้นมิได้ตกเป็นโมฆะกรรม แต่เป็นนิติกรรมอีกประเภทหนึ่งที่มีความไม่สมบูรณ์แฝงอยู่จนกว่าคู่สมรสอีก ฝ่ายหนึ่งจะได้ให้สัตยาบัน อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก การที่คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งจะร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกได้เข้าทำนิติกรรมนั้นโดยไม่สุจริตเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๑๔๘๐ วรรคสอง จึงเห็นได้ว่าความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมตามมาตรา ๑๔๘๐ นั้น กฎหมายประสงค์จะให้มีผลบังคับกันเองเฉพาะระหว่างคู่สมรสโดยไม่ประสงค์จะให้มีผลไปบังคับถึงบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยสุจริตด้วย ฉะนั้น เมื่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีวัตถุประสงค์แต่เพียงเท่านี้ และเมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็เพียงแต่บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการจดทะเบียนไว้เฉพาะแต่กรณีนิติกรรมเป็นโมฆะกรรมเท่านั้น เช่นนี้แล้ว จึงเห็นว่านิติกรรมที่กระทำขึ้นตามมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจึงย่อมไม่มีสิทธิปฏิเสธการจดทะเบียน นิติกรรมตามที่เป็นปัญหาดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๐

---

[๑] มาตรา ๑๔๘๐ ในการจัดการสินสมรส ถ้าคู่สมรสฝ่ายหนึ่งได้ทำนิติกรรมไปโดยปราศจากความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง นิติกรรมนั้นจะสมบูรณ์ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ให้สัตยาบัน

ในกรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งได้ทำนิติกรรมไปโดยปราศจากความยินยอมตามวรรคหนึ่ง คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งอาจขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ แต่ความข้อนี้มิให้ใช้บังคับถ้าปรากฏว่าในขณะทำนิติกรรมนั้นบุคคลภายนอกได้กระทำโดยสุจริต แต่การให้โดยเสน่หาอันมิได้เป็นไปตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางสมาคม คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งนั้นย่อมขอให้ศาลเพิกถอนได้เสมอ

ให้นำความในมาตรา ๒๔๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
(ปัญหามาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและ
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘)

กระทรวงการคลังได้ มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๓/๒๕๑๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงการคลังที่กรมธนารักษ์และกรมที่ดิน มีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ควรจะออกเป็นโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมีข้อเท็จจริงว่า โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมธนารักษ์จึงมีความเห็นว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุทุกประเภท ไม่ว่าที่ราชพัสดุนั้น จะมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาควรจะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินโดยออกเป็นโฉนดที่ดินให้ แต่เมื่อได้ติดต่อหารือขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นว่าที่ราชพัสดุประเภทที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กรมที่ดินจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินโดยออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น กรมที่ดินไม่มีสิทธิที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่อาจออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ให้สำหรับที่ราชพัสดุประเภทที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้

กรมธนารักษ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดิน และมีความเห็นเพิ่มเติมว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงหนังสือสำคัญที่กรมที่ดินออกให้เพื่อแสดงเขตที่ดินไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น มิได้แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด ที่ราชพัสดุนี้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลประเภทอสังหาริมทรัพย์แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่ามิได้เป็นของผู้ใดจนกว่าจะได้ดำเนินการให้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือยังคงเป็นของรัฐเพื่อให้เป็นของกลางที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามความในพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยทรัพย์สินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยที่ดินทั่วๆ ไป ถ้าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ก็จะขัดกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และขัดกับมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ ฯลฯ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๓๐๔[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ที่ราชพัสดุนั้น หมายความถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐซึ่งเป็นได้ทั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) คือทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ตรี วรรคหนึ่งว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” และในวรรคสองกำหนดว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ฯลฯ” โดยมิได้กำหนดให้ต้องมีหลักฐาน

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

แสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด จึงย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทุกประเภทได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินเพียงแต่กำหนดว่า อธิบดีกรมที่ดินอาจออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ก็ได้ แต่มิได้ห้ามการออกเป็นหนังสือสำคัญประเภทอื่นด้วย ดังนั้นสำหรับที่ราชพัสดุตามที่เป็นปัญหานี้ อธิบดีกรมที่ดินจึงอาจพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทใดให้ก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ หตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กส.๐๓๐๔/๕๓๖๙ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๒๐ แจ้งว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาในการตีความหมาย ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เกี่ยวกับอำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) ได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถึงแม้ว่าจะมีเจ้าของที่ดินบางรายเต็มใจขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.ทั้งแปลงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก.ก็ไม่มีอำนาจที่จะซื้อได้ทั้งแปลง

๒. อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) นั้น เป็นเครื่องมือของ ส.ป.ก.ในการช่วยให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์จึงจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการถือครองที่ดินของตนเอาไว้ แต่ในกรณีปกติถ้า ส.ป.ก.เห็นว่าที่ดินแปลงใดสมควรจะซื้อทั้งแปลงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน และเจ้าของที่ดินเต็มใจที่จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก.ก็มีอำนาจจัดซื้อได้ทั้งแปลง

ส.ป.ก.จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์เกี่ยวกับอำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ว่า ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๙ ได้เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนฯ ชี้แจงได้ความว่า ส.ป.ก.ประสงค์จะทราบว่า หาก ส.ป.ก.มีความประสงค์จะซื้อที่ดินทั้งแปลงนอกเหนือไปจากที่ดินอันเป็นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธินั้น จะกระทำได้เพียงใด หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ในการที่รัฐจะนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่รัฐได้จัดซื้อหรือ

เวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้นโดยได้จำกัดอำนาจการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ไว้ให้กระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีตามมาตรา ๒๙[๑] กล่าวคือ มีอำนาจเฉพาะแต่การจัดซื้อที่ดิน

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ (๒)[๒] ยังได้จำกัดอำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินไว้ด้วยว่าต้องเป็นกรณีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ฉะนั้น จึงเห็นว่า ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจที่จะจัดซื้อที่ดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ได้แต่อย่างใด

---

[๑] มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครองครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวก สัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

คำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมืององค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

ฯลฯ ฯลฯ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๒๐

บันทึก
เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร
(การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่ง
พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ไว้ว่า เฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง ประตูรั้ว ป้ายโฆษณา ฯลฯ ด้วย ซึ่งหมายถึงว่าสิ่งก่อสร้างตามที่ระบุข้างต้นจะถือเป็น “อาคาร” ได้จะต้องติดต่อกับทางสาธารณะ แต่โดยที่กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงอาจพิจารณาได้เป็น๒ นัย คือ ที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะนัยหนึ่ง หรือสิ่งปลูกสร้างติดต่อกับทางสาธารณะอีกนัยหนึ่ง และทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้จะต้องอยู่ในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) คำว่า “ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หากหมายความว่า เป็นที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะ จะต้องหมายถึงที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะทั้งแปลง และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่สร้างอยู่บนที่ดินแปลงนั้น ไม่ว่าจะมีส่วนของสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ ก็จะต้องถือว่าเป็นอาคารทั้งสิ้น

(๒) สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งหากพิจารณาไปในทำนองนี้ จะเป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตโดยผู้ปลูกสร้างจะร่นสิ่งปลูกสร้าง ให้ห่างทางสาธารณะเพียงเล็กน้อย

(๓) ในกรณีที่มีการสร้างรั้วหรือกำแพง โดยแนวรั้วมิได้ติดต่อกับทางสาธารณะ มีเพียงเสารั้วหรือกำแพงตอนต้นหรือตอนปลายสุดอยู่จดกับทางสาธารณะ จะถือว่ารั้วหรือกำแพงนั้นเป็น “อาคาร” ด้วยหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้มีเพียงประเด็นเดียวว่า คำว่า

“ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ตามที่กำหนดไว้ในวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีความหมายเพียงใด และมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า โดยที่ในวิเคราะห์ศัพท์ดังกล่าวกฎหมายใช้ถ้อยคำชัดเจนว่า “และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายความถึง.....ด้วย” คำว่า “ในที่” จึงต้องหมายถึงที่ดินที่สิ่งปลูกสร้างได้สร้างขึ้นและโดยที่หลักการของกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ใช้สอยอาคารนั้น หรือความปลอดภัยของผู้สัญจรไปมาในทางสาธารณะนั้นเท่านั้น แต่ยังมีหลักการในด้านความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมืองอยู่ด้วย ดังนั้นคำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงหมายถึงกรณีที่มีการปลูกสร้าง สิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ไม่ว่าจะได้สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ สิ่งปลูกสร้างนั้นย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร”

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การตีความในเรื่องนี้ควรตีความอย่างจำกัดตามมาตรา ๑๑[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อกฎหมายมิได้ใช้คำว่า “ที่ดิน” ให้ชัดเจน แสดงว่าไม่ประสงค์จะให้คำว่า “ที่” หมายถึงที่ดินทั้งแปลงแต่ต้องการให้หมายความจำกัดเฉพาะแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ตามทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยในขณะนี้ก็ถือว่าสิ่งปลูกสร้างที่จะถือว่าเป็นอาคารในกรณีเช่นนี้ต้องเป็นสิ่งปลูกสร้างเฉพาะที่สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงเท่านั้น และขณะนี้ได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายปัจจุบันโดยร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. .... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้แก้ไขวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” โดยกำหนดชัดว่าสิ่งปลูกสร้างที่ควบคุมนั้นเฉพาะที่สร้างติดกับทางสาธารณะหรือที่สาธารณะเท่านั้น เว้นแต่สิ่งปลูกสร้างบางอย่าง ดังนั้นในกรณีที่มีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร”

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอัฒจันท์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้นให้หมายความถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อหรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง กับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม อู่เรือ คานเรือ เขื่อน ท่าน้ำหรือท่าจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

[๒] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีข้อสงสัย ท่านให้ตีความในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้นั้น

โดยที่มีความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเสนอกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลงๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นจึงต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยที่ว่า กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้ใช้คำว่า “ในที่ดิน” ให้ชัดเจน ซึ่งแสดงว่าประสงค์จะให้คำว่า “ที่” มีความหมายจำกัด คือหมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายมีความประสงค์จะควบคุมเฉพาะเมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะเพื่อป้องกันความเสียหาย และอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะอันอาจเกิดจากสิ่งปลูกสร้างนั้น หากมีความประสงค์จะควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะด้วย ก็น่าจะกำหนดว่าควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะเท่าใด โดยพิจารณาว่า สิ่งปลูกสร้างนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางสาธารณะหรือเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทางสาธารณะได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อมิให้จำกัดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินให้เป็นที่เดือดร้อนจนเกินความจำเป็น เช่น การที่จะปลูกสร้างในพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากทางสาธารณะทั้งหลายเส้น เป็นต้น

สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) มีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะเท่านั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๕๒๑

บันทึก
เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑)

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๐๔๐๑/๑๔๓๓๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยตีความปัญหาข้อกฎหมายของวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นกรณีพิพาทกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่า

(๑) การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้กำหนดแนวเขตที่ดินที่ต้องเวนคืนคลุมถึงที่ดินบางส่วนของวัดกลาง (เก่า) โดยมิได้ระบุนามวัดกลาง (เก่า) ลงไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ แต่วัดกลาง (เก่า) ซึ่งเป็นเจ้าของที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าวได้รับเงินค่าทดแทนราคาที่ดิน (ค่าผาติกรรม) ไปแล้ว นั้น จะถือว่าที่ดินของวัดรายนี้ได้ถูกเวนคืนไปแล้วอย่างใดหรือไม่

(๒) ถ้าถือว่าที่ดินของวัดดังกล่าวได้ถูกเวนคืนไปแล้ว จะถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ ดังกล่าวมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หรือไม่

(๓) การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วยวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์อีกอย่างหนึ่งอันมิใช่วัตถุประสงค์ที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืน จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

ข้อเท็จจริงของปัญหาเรื่องนี้มีอยู่ว่า

(๑) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ วัดกลาง (เก่า) ได้ถือครองที่ดินอยู่ตาม ส.ค.๑ เลขที่ ๑๐๗๕ โดยแสดงอาณาเขตที่ถือครองไว้ว่า "ด้านทิศตะวันออก จดแม่น้ำตาปี" ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้มีการเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ ดังกล่าว ได้แสดงแนวเขตที่เวนคืนคลุมไปถึงที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดกลาง (เก่า) ๒ ด้าน คือ ทางด้านโบสถ์และทางแม่น้ำตาปี แต่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ ไม่ได้ระบุชื่อวัดกลาง (เก่า) เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และตามข้อเท็จจริง ทางวัดกลาง (เก่า) ได้ยินยอมรับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนไปแล้ว และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕

ทางการได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดกลาง (เก่า) ตามโฉนดที่ ๑๗๕๔ โดยในโฉนดดังกล่าวแสดงอาณาเขต "ที่วัด" ไว้เพียงด้านตะวันออกจดแนวถนนที่ถูกสร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ โฉนดที่ออกให้แก่วัดในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้ ทำให้ที่วัดที่มีอยู่เดิมตาม ส.ค.๑ ขาดไปประมาณ ๑ ไร่เศษ โดยถือว่าเนื้อที่ที่ขาดไปนี้ได้ถูกเวนคืนไปแล้ว

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ใช้ที่ดินที่เวนคืนบริเวณปลายถนนต้นโพธิ์ยาวตามฝั่งแม่น้ำตาปีอันเป็นบริเวณที่ดินของวัดกลาง (เก่า) ที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ จัดสร้างท่าเทียบเรือประมงสุราษฎร์ธานีขึ้น เพราะถือว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวของวัดเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันอยู่ในความดูแลของเทศบาลเพราะทางราชการได้เวนคืนที่ดินมาแล้ว และอ้างว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภท ที่ชายตลิ่ง และอยู่นอกโฉนดที่ดินของวัด

(๓) การที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้ตกลงยินยอมให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงขึ้นในบริเวณดังกล่าวนั้น วัดกลาง (เก่า) ไม่ยินยอมให้จัดสร้างโดยมีข้อโต้แย้งว่า

๓.๑ การโอนที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะกระทำได้ก็แต่โดยออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ เท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ"

๓.๒ ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ นั้น แผนผังที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ ดังกล่าวได้แสดงอาณาเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนครอบคลุมที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของ วัดกลาง (เก่า) ๒ ด้าน คือ ทางหลังโบสถ์และทางริมแม่น้ำตาปี แต่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินท้ายพระราชบัญญัตินั้นไม่มีชื่อวัดกลาง (เก่า) ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ฉะนั้น จึงถือว่าที่ดินวัดกลาง (เก่า) ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑

๓.๓ ถึงแม้ว่าการเวนคืนที่ดินวัดกลาง (เก่า) จะไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ตาม ถ้าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในที่ดินของวัดกลาง (เก่า) ตามแผนผังที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ ทางวัดก็ไม่ขัดข้องแต่ประการใด แต่ถ้าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะไม่สร้างหรือขยายทางหลวงเทศบาลตามความในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ และจะมอบที่ดินดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นปลูกสร้างห้องเย็นต่อไป แล้วทางวัดเห็นว่าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีไม่มีอำนาจจะมอบที่ดินเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นเข้าปลูกสร้างห้องเย็นหรืออาคารสถานที่อื่นใดได้ เพราะเป็นการผิดวัตถุที่ประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๑ โดยแจ้งชัด หาก

เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะไม่สร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในที่ดินนั้นก็ควรจะคืนให้แก่เจ้าของเดิมไป จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครอง)แล้วมีความเห็นว่าข้อขัดแย้งระหว่างวัดกลาง (เก่า) กับจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีอยู่ในประเด็นที่ว่า ขณะนี้ที่ดินบริเวณที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงนั้นยังคงเป็น "ที่วัด" ของวัดกลาง (เก่า) อยู่หรือมิใช่ ในประเด็นนี้ เห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ดี จากแนวเขตที่วัดที่ปรากฏอยู่ใน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๐๗๕ ก็ดี ปรากฏเป็นหลักฐานชัดแจ้งว่าที่ดินรายที่เป็นปัญหานี้เป็นที่วัดของวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานีเพราะแสดงแนวเขตไว้ชัดแจ้งว่าที่ดินวัดกลาง (เก่า) ด้านทิศตะวันออกจดแม่น้ำตาปี เมื่อที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น "ที่วัด" อยู่ก่อนเช่นนี้ แม้ทางการจะได้ออกโฉนดตัดเอาที่ดินส่วนที่วัดครอบครองอยู่เดิมหายไปบางส่วน ก็ไม่เป็นเหตุให้การมีสภาพเป็นที่วัดของที่ดินส่วนที่ขาดไปจากโฉนดนั้นพ้นจากสภาพการเป็น "ที่วัด" ไปได้ เพราะที่วัดนั้น จะขาดจากกรรมสิทธิ์ของวัดได้ก็แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเท่านั้น ฉะนั้น ไม่ว่าที่วัด ที่ธรณีสงฆ์จะตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ใดนานเท่าใด ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

สำหรับข้อที่กล่าวว่า ที่ดินส่วนที่พ้นแนวถนนและไม่ปรากฏอยู่ในโฉนดเป็นที่ดินที่ได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปเพราะได้ถูกเวนคืนไปแล้วนั้น เห็นว่าจะถือว่าที่ดินของบุคคลที่มิได้ถูกระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นหาได้ไม่ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ใน เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบล ท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน (เรื่องเสร็จสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๑๖๓/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๙๘) และการที่วัดกลาง (เก่า) ได้ตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินนั้นไว้แล้วก็ไม่เป็นเหตุให้การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นสมบูรณ์ขึ้นแต่อย่างใด เมื่อไม่ถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ในกรณีนี้รวมถึงที่วัดด้วยแล้วที่รายพิพาทก็ยังต้องถือว่าเป็นที่วัดอยู่ตามเดิม ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์จะกระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔

สำหรับข้อแย้งของจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ว่า ที่ดินที่จะใช้ปลูกสร้างท่าเทียบเรือประมงนั้น ลักษณะของที่ดินดังกล่าวเป็น "ที่ชายตลิ่ง" อันมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ย่อมมีสิทธิที่จะนำเอาไปให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น จัดสร้างท่าเทียบเรือประมงได้นั้น ในข้อแย้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) มีความเห็นว่าน่าจะเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง เพราะที่ชายตลิ่งหน้าที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้นย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ซึ่งเจ้าของที่ดินที่ติดต่อกับชายตลิ่งนั้นย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์และมีสิทธิได้รับความสะดวกความสำราญจากแม่น้ำลำคลองอันติดอยู่หน้าเขตที่ดินนั้น และจากที่สาธารณประโยชน์นั้นได้ (ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่๓๓๖/๒๔๗๙ และ ๑๐๙๕/๒๕๐๐)การที่องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจะปลูกสร้างท่าเทียบเรือประมงและจัดสร้างห้องเย็นเก็บรักษาปลาลงในที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นที่ชายตลิ่ง หน้าวัดกลาง (เก่า) ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการขัดขวางรบกวนสิทธิของวัดกลาง (เก่า)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า วัดกลาง (เก่า) ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ยินยอมให้องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงในบริเวณที่ดินอันเป็นมูลพิพาทได้เพราะที่ดินดังกล่าวยังมิได้ถูกเวนคืนไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๒๑

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ (การต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก. ๐๓๐๓/๑๓๘๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องการตีความมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานได้ยื่นขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมก่อนวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่ผู้รับสัมปทานและรัฐมนตรียังไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องข้อผูกพันก่อน หรือในวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมใช่หรือไม่ ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติว่า

"มาตรา ๒๕ ระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมตามสัมปทานให้มีกำหนดไม่เกินแปดปีนับแต่วันให้สัมปทาน

ถ้าผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการและขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมภายใต้ข้อผูกพันในด้านปริมาณเงิน ปริมาณงาน หรือทั้งปริมาณเงินและปริมาณงานที่จะตกลงกันอีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่เกินสี่ปี แต่ถ้าผู้รับสัมปทานขอสำรวจปิโตรเลียมไม่เกินห้าปี ไม่มีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมอีก"

และข้อ ๔ (๒) (ก) ของแบบสัมปทานปิโตรเลียม กทธ/ป ๒ ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า

"สำหรับข้อผูกพันในการดำเนินงานสำรวจปิโตรเลียมในช่วงข้อผูกพันช่วงที่สาม รัฐมนตรีและผู้รับสัมปทานจะเจรจาตกลงกันเพื่อผู้รับสัมปทานยื่นคำขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม"

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดเงื่อนไขในเรื่องการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไว้ว่า ถ้าผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการและขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน

ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจภายใต้ข้อผูกพันในด้านปริมาณเงินปริมาณงาน หรือทั้งปริมาณเงินและปริมาณงานที่จะตกลงกันอีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่เกินสี่ปีฯลฯ ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีจะต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมให้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับการที่ผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการหรือไม่เป็นประการแรก ได้ขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือไม่เป็นประการที่สอง และรัฐมนตรีและผู้รับสัมปทานตกลงกันได้ในเรื่องข้อผูกพันในด้านปริมาณเงิน ปริมาณงาน หรือทั้งปริมาณเงินและปริมาณงานหรือไม่เป็นประการที่สาม สำหรับปัญหาในเรื่องนี้ตามข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการปิโตรเลียมกล่าวถึง ผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติครบถ้วนคือได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการ และได้ขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไว้ก่อนไม่น้อยกว่าหกเดือนตามกฎหมายแล้ว คงเหลือแต่การตกลงกันในเรื่องข้อผูกพันในด้านปริมาณเงิน ปริมาณงานหรือทั้งปริมาณเงินและปริมาณงาน เท่านั้นกล่าวคือถ้าตกลงกันได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดหรือตามที่เจรจาต่อรองกัน รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมให้ได้ แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ไม่ต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมให้ในพระราชบัญญัตินี้ และในสัมปทานมิได้กำหนดไว้ว่าจะต้องตกลงกันให้เสร็จภายในระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมตามสัมปทานเดิม ดังนั้นแม้จะสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไปแล้ว ถ้าตกลงในเรื่องข้อผูกพันกันได้ภายหลังก็จะเกิดเป็นสัญญาขึ้นใหม่ เป็นการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมให้ได้ ไม่เป็นการขัดกับบทบัญญัติใดเพราะเป็นเรื่องของการตกลงระหว่างคู่สัญญาและสำหรับการนับระยะเวลาไม่เกินสี่ปี ก็ย่อมต้องนับต่อจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมตามสัมปทานเดิม ถ้าตกลงกันไม่ได้ผู้รับสัมปทานก็ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม

อนึ่ง ข้อ ๔ (๒) ของแบบ กทธ/ป ๒ ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นข้อกำหนดในสัมปทาน ให้ผู้รับสัมปทานต้องสำรวจปิโตรเลียมในช่วงข้อผูกพันช่วงที่สามตามข้อผูกพันในปริมาณเงินและปริมาณงานที่ต้องตกลงกัน โดยอธิบายความไว้ว่า รัฐมนตรีและผู้รับสัมปทานจะเจรจาตกลงกันเมื่อผู้รับสัมปทานยื่นคำขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม แต่ในข้อนี้ก็มิได้กำหนดไว้ว่าต้องตกลงกันให้ได้ก่อนสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมตามสัมปทานเดิมเช่นเดียวกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) จึงเห็นว่าในกรณีที่ผู้รับสัมปทานได้ยื่นคำขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมก่อนวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่ผู้รับสัมปทานและรัฐมนตรีไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องข้อผูกพันก่อนและในวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานก็ยังไม่หมดสิทธิที่จะได้รับการต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมจนกว่าจะปรากฏว่าตกลงกันไม่ได้แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๑/๒๕๒๑

บันทึก
เรื่อง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าโดยที่รัฐบาลมีนโยบายจะออก น.ส.๓ ในที่ดินของรัฐในบริเวณท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติความไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้....." ซึ่งในทางปฏิบัติที่แล้วมา ส.ป.ก.จะออกหนังสืออนุญาตการทำประโยชน์ชั่วคราวตามสภาพพื้นที่การถือครองที่เป็นอยู่เดิมไปก่อน และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ได้กำหนดขนาดการถือครองที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวพร้อมทั้ง ส.ป.ก. ได้เข้ารังวัดแบ่งแปลงที่ดินเรียบร้อยแล้ว ก็จะจัดทำสัญญาเช่าระยะยาวให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรต่อไป และปัจจุบันนี้ ส.ป.ก.ได้เคยดำเนินการออก น.ส.๓ ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินไปแล้วบางส่วนตามสิทธิของผู้ร้องขอ เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดความไว้ดังกล่าวแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือว่า

๑. เมื่อจัดให้มีสถาบันเกษตรกรดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่

๒. การที่ ส.ป.ก.จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้จัดขยับขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม โดยให้ประทับข้อความข้างหลักเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนตลอดไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด

๓. กรณีที่ออก น.ส. ๓ ตามข้อ ๒ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส. ๓ ไปประกันหนี้จำนองจากเอกชนก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้ว จะสามารถบังคับการโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด ถ้าบังคับการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่าแต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้ เป็นว่า แต่จะโอน

สิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน) จะมีทางกระทำได้เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อหารือในประการที่ ๑ ที่ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเมื่อได้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าที่ดินของรัฐแล้ว และดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่สถาบันเกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้แก่สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่ จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน)ชี้แจง คงได้ข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าดินของรัฐตามมาตรา๓๐แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้น มีกำลังใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ตนเข้าถือครองนั้น ส.ป.ก. จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ และการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวให้จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐหรือมิใช่ ในประเด็นนี้เห็นว่าจะต้องพิจารณาถึงหลักการในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดความไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือ เช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ฯลฯ" จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก. จะต้องกระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ คือ

(๑) ในกรณีนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปฯ นั้น ถ้าที่ดินของรัฐมีเนื้อที่เกินหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจเฉพาะแต่การนำเอาที่ดินของรัฐไปจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวเท่า นั้นแต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐที่มีเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการนำที่ดินดังกล่าวไปให้สถาบันเกษตรกรหรือ เกษตรกรเช่าระยะยาวได้ ซึ่งทั้งสองกรณีนั้นจะดำเนินการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐไปไม่ได้

(๒) ในกรณีที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปฯ นั้น เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนมาตามพระราชบัญญัตินี้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้

เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ แต่เกษตรกรซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินที่ได้เช่าซื้อไปแล้ว จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปไม่ได้ ทั้งนี้ตามข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖[๑]

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐของ ส.ป.ก.ไว้เช่นนี้แล้วย่อมจะเห็นได้ว่า การที่จะนำเอาวิธีการออก น.ส.๓ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนั้นย่อมจะกระทำมิได้ เพราะวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ออกให้แก่ผู้ที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน เพื่อแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ที่ได้รับจัดสรรคัดเลือกให้เช่าที่ดินตามวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวในฐานะผู้เช่า จึงมิได้มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด เพราะคำว่า "สิทธิครอบครอง" ตามความหมายที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของเท่านั้นหาได้หมายถึงการมีสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่ จึงย่อมไม่มีความหมายคลุมถึงผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรที่มีฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงย่อมกระทำมิได้

สำหรับปัญหาข้อหารือในประการที่ ๒ ที่ว่า การที่ ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ส.ป.ก.ได้จัดขยับขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม แต่ให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนตลอดไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด และปัญหาข้อหารือในประการที่ ๓ ที่ว่า กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ ๒ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส.๓ ไปประกันหนี้จำนองจากเอกชนก็ดี

---

[๑] มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒] มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดิน ได้ทำประโยชน์ในที่ดินและทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

หรือธนาคารพาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้วจะสามารถบังคับการโอนสิทธิในดินได้เพียงใด ถ้าบังคับโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" เป็นว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีทางกระทำได้เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นสำหรับข้อหารือประการที่ ๑ ไปแล้วว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกระทำมิได้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นในปัญหาข้อที่ ๒ และข้อที่ ๓ อีกแต่ประการใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๖๑/๒๕๒๑

(สำเนา)

ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๗๑๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๑

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน รวม ๓ ฉบับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ สร. ๐๒๐๓/๒๕๒๗๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๑

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านสร้าง อำเภอกบินทร์บุรี และกิ่งอำเภอนาดี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. .... ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ รวม ๓ ฉบับ และมีมติให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นการด่วนที่สุด นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับแล้ว ขอเรียนว่า ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง ๓ ฉบับนี้มีหลักการที่จะกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมที่เคยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว อันได้แก่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านสร้าง อำเภอกบินทร์บุรี และกิ่งอำเภอนาดี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินพ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเหตุผลอันแท้จริงในการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับดัง กล่าวก็เนื่องมาจากมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดว่า"ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก

คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย" และบัดนี้ระยะเวลาสามปีของการห้ามเจ้าของที่ดินกระทำการจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ แก่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับใกล้จะสิ้นสุดลง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์จะขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับนั้นออกไป จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับดังกล่าว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยละเอียดแล้ว เห็นว่าการที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้วเพื่อประสงค์จะขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา๒๘ ออกไปนั้นไม่อาจกระทำได้เพราะมีผลเป็นการออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติก็มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจที่จะออกพระราชกฤษฎีกาขยายระยะเวลา ที่กำหนดตามมาตรา ๒๘ ได้ การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) จึงมิได้ตรวจพิจารณาแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับที่คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการเสนอมาด้วย ในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกานี้ได้มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด

อนึ่ง ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ดังกล่าวนี้ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) ได้มีบัญชาให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในวันอังคาร ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง การตีความว่าข้าวนาปรังเป็น "พืชอายุสั้น" ตามพระราชบัญญัติ
ควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่

กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือที่ กส. ๑๑๐๕/๒๕๘๔๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๑ ความว่า กรมการปกครองได้ส่งข้อหารือของจังหวัดลพบุรีเกี่ยวกับการตีความหมายคำว่า “ข้าวนาปรัง” หรือ “การทำนาปรัง” นั้นจะเป็น “พืชไร่”[๑] หรือ “พืชหลัก”[๒] ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๐ หรือไม่ เพื่อทางจังหวัดจะได้นำไปประกอบการพิจารณาตัดสินกรณีพิพาทการเช่านา เรื่องข้าวนาปรังของเกษตรกรต่อไป กรมส่งเสริมการเกษตรเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาทางกฎหมายจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในแง่ของกฎหมาย กับแจ้งด้วยว่าได้ขอให้กรมวิชาการเกษตรตีความในแง่ของวิชาการด้วยแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตรและผู้แทนกรมวิชาการแล้ว ได้ความว่าปัญหาที่ถามมานี้เกิดขึ้นเนื่องจากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเช่านาขึ้นในอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี โดยผู้เช่านาได้เอาที่นาบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงทำนาปรังในช่วงระยะเวลาหลังจากการเก็บเกี่ยวข้าวนาปีแล้ว ผู้ให้เช่านาจึงบอกเลิกการเช่านาฐานเอาที่นาไปให้เช่าช่วงโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่านาตามมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗[๓] ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอบ้านหมี่เห็นว่าผู้เช่านามีสิทธิจะเอานาไปให้ผู้อื่นเช่าทำนาปรังได้เพราะ

---

[๑] พืชไร่ หมายความว่า พืชซึ่งต้องการน้ำน้อยและมีอายุสั้นหรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายในสิบสองเดือน

[๒] พืชหลัก หมายความว่า พืชที่เป็นรายได้หลักของครอบครัว

[๓] มาตรา ๓๒ ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาไม่ได้ เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาเว้นแต่ผู้ให้ เช่านารู้หรือควรจะรู้ว่าผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาแต่ไม่ได้คัดค้าน หรือเป็นกรณีที่ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาเป็นการชั่วคราวเพื่อเพาะปลูกพืชอายุสั้น ภายหลังการเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

การปลูกข้าวนาปรังเป็นการปลูก “พืชอายุสั้น” อันเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๒ (๒) ผู้ให้เช่านาจึงอุทธรณ์คัดค้านต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดลพบุรี คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการทำนาปรังว่าเป็นการปลูกพืชอายุสั้นหรือไม่ จึงขอหารือมา ฉะนั้น ปัญหาของเรื่องนี้จึงมีว่า “การทำนาปรัง” เป็น “การปลูกพืชอายุสั้น” หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาปัญหานี้ไม่ได้เกี่ยวกับ “พืชไร่” หรือ “พืชหลัก” ตามที่ถามมาข้างต้นแต่อย่างใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) จึงเห็นควรให้ความเห็นตามสภาพที่แท้จริงแห่งปัญหาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ (๒) ที่อ้างถึงข้างต้น ประกอบกับมาตรา ๒๐[๕] แล้วเห็นว่า กฎหมายควบคุมการเช่านามุ่งประสงค์ส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรมากที่สุด โดยไม่ปล่อยให้ทิ้งว่างไว้ กฎหมายจึงให้ “ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้นภายหลังการเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีได้” และผู้เช่านาจะเอาที่นานั้นไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงเป็นการชั่วคราวระหว่างนั้นก็ได้ สำหรับคำว่า “พืชอายุสั้น” นั้น กฎหมายหาได้มีคำนิยามไว้ไม่ แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า ถ้าพืชใดมีอายุสั้นอันสามารถได้ผลผลิตและอาจเก็บเกี่ยวได้เสร็จก่อนฤดูการทำนา (หรือพืชไร่) ประจำปีที่จะมีมาถึงได้ พืชนั้นก็ย่อมเป็น “พืชอายุสั้น” ตามนัยมาตรา ๓๒ (๒) นี้ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้แทนกรมวิชาการเกษตรชี้แจงว่า “ข้าวนาปรัง” นั้นเป็นข้าวที่ให้ผลิตผลตามอายุและให้ผลิตผลได้เร็วกว่าข้าวนาปีที่ปลูกตามฤดูการทำนาแห่งท้องถิ่น โดยในบางท้องที่ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์หลังจากการเก็บเกี่ยวผลิตผลประจำปีแล้ว ก็อาจทำนาปรังอีกครั้งหนึ่งได้ และอาจเก็บเกี่ยวข้าวนาปรังได้เสร็จสิ้นส่วนที่ฤดูการทำนาแห่งท้องถิ่นจะเวียนมาถึง ดังนั้น จึงเห็นว่าการปลูกข้าวนาปรังหลังจากการปลูกข้าวนาปีในกรณีนี้เป็นการปลูกพืชอายุสั้น และผู้เช่านาอาจนำนาที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงเป็นการชั่วคราวเพื่อทำนาปรังได้ โดยผู้ให้เช่านาไม่มีสิทธิบอกเลิกการเช่านาเพราะเหตุนี้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๑

---

[๕] มาตรา ๒๐ ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้นภายหลังการเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีในนาที่เช่าได้รวมทั้งการใช้ที่นาบางส่วนทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ เพาะ เลี้ยงสัตว์น้ำ หรือการปลูกไม้ยืนต้น ในเมื่อไม่ทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกข้าวหรือพืชไร่

ผู้ให้เช่าจะเรียกเก็บค่าเช่านาเพิ่มเพราะเหตุที่ผู้เช่านาใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งมิได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี หนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๔๓๑ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๒๒ ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน ของ ส.ป.ก.ว่า การกำหนดอัตราค่าเช่าดังกล่าวจะขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่ เพราะอัตราค่าเช่าที่ ส.ป.ก.กำหนดอาจสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านากำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า การกำหนดค่าเช่าในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินจะสูงกว่าอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อกฎหมายที่ว่าการจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ จะอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่ โดยที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน โดยรัฐจัดหาที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากผู้ที่มีที่ดินมากเกินสมควรมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ และในการนี้รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก้ผู้ได้รับการจัดที่ดินทั้งในแง่การจัดที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร การจัดหาปัจจัยการผลิต ตลอดจนการกำหนดแผนการผลิตทางเกษตรและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรด้วย[๑] เมื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิใช่การให้เช่าที่ดินเพียงอย่างเดียว แต่เป็นกรณีที่มีการจัดกิจการหลายอย่างควบคู่กันไป ดังนั้น ลักษณะการให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินจึงจะต้องมีลักษณะ

---

[๑] การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เฉพาะที่สามารถ เอื้ออำนวยให้รัฐสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นให้สำเร็จบริบูรณ์ได้ อันเป็นการช่วยเหลืออย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้ตามความเป็นธรรม กรณีจึงแตกต่างไปจากการให้เช่าที่ดินทั่วไปที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการเช่านาโดยวางระบบการเช่านามิให้ผู้ให้เช่าเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าและให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากที่นาอย่างสมควรระหว่างสองฝ่าย

เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ มีเจตนารมณ์ต่างกัน การให้เช่าตามกฎหมายทั้งสองนี้จึงมีลักษณะแตกต่างกัน เช่น

(๑) การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อให้เกษตรกรซึ่งมีฐานะการเงินไม่ดีพอที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ สามารถมีที่ดินทำกินไปพลางก่อน การให้เช่าจึงไม่ควรมีการกำหนดเวลาสิ้นสุดและเกษตรกรก็อาจจำเป็นต้องเช่าไป เป็นเวลาชั่วอายุคนก็ได้ แต่ถ้าเกษตรกรผู้เช่าคนใดมีฐานะดีขึ้นพอจะเช่าซื้อที่ดินได้เองแล้วและถ้าเกษตรกรอื่นที่ยังไม่มีที่ดินทำกินยังมีอยู่อีก ก็ควรให้มีการเลิกสัญญาเช่าที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าเดิมนั้นโดยจัดให้ไปเช่าซื้อที่ดิน ณ ที่อื่น และเปิดโอกาสให้ทางราชการนำที่ดินเดิมนั้นไปให้เกษตรกรอื่นผู้ต้องการที่ดินเช่าได้ต่อไป โดยเหตุนี้มาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ จึงกำหนดให้การให้เช่าที่ดินเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมกำหนดเพื่อความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน[๒] ส่วนการให้เช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ นั้น การเช่านาจะต้องมีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า ๖ ปี และถ้าไม่มีการบอกเลิกการเช่าก็ยังได้เช่ากันต่อไปอีกได้ครั้งละ ๖ ปี ซึ่งระยะเวลาการเช่าไม่ยืดหยุ่นให้เช่ากันได้นานพอและทั้งยังไม่อาจให้มีการบอกเลิกกันก่อนระยะเวลาช่วง ๖ ปี อีกด้วย[๓]

(๒) การจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าในการปฏิรูปที่ดินจะต้องจัดให้ตามจำนวนที่จำเป็นและเหมาะสมกับจำนวนเกษตรกรของประเทศทั้งหมดที่ยังไม่มี

---

[๒] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.ตลาดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

ที่ดินทำกิน ขนาดของที่ดินที่จัดจึงอาจมีขนาดเล็กอยู่บ้าง แต่เพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมให้ผู้เช่ามีรายได้พอแก่การเลี้ยงชีพ ในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องมีการกำหนดแผนการผลิตทางเกษตร วิธีการผลิตทางเกษตร การจัดรูปที่ดิน และการจัดสวัสดิการอันเป็นบริการสนับสนุนอยู่ด้วยตามมาตรา ๑๙ (๕) (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ผู้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน[๔] ตรงกันข้ามในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งมาตรา๑๘ ได้กำหนดการคุ้มครองอิสระของผู้เช่าไว้เต็มที่ โดยผู้เช่าจะปลูกพืชอย่างใดก็ได้ ตามกฎหมายดังกล่าว ข้อจำกัดในสัญญาเช่าให้ผู้เช่าต้องปลูกแต่พืชอย่างหนึ่งอย่างใดถือว่าไม่มีผลผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ[๕] ถ้าจะให้การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินต้องเป็นเช่นเดียวกันแล้ว การกำหนดแผนการผลิตของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลับต้องส่งไปให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเกิดความไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนกัน

(๓) โดยที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการ จำหน่ายเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ค่าใช้จ่ายในการนี้จึงมีอยู่สูงมาก ทั้งกรณียังต้องพิจารณาอีกด้วยว่า การพัฒนาในเรื่องใดเป็นการพัฒนาการเกษตรทั่วไปที่ควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในภาระการชำระภาษีของราษฎรและการพัฒนาในเรื่องใดที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่มอันควรเรียกเก็บเงินจากเกษตรกรเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลลงไปได้ ค่าเช่านาในที่ดินที่จัดให้จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับกิจการที่รัฐทำให้เหล่านี้ด้วย การกำหนด

---

[๔] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

(๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรการและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

[๕] มาตรา ๑๘ ผู้เช่านามีสิทธิใช้นาที่เช่าปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ แต่จะปลูกพืชไร่ประเภทที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดได้ประกาศห้ามตามมาตรา ๗ (๓) มิได้

ข้อจำกัดของผู้ให้เช่านาที่ให้ผู้เช่านาปลูกข้าวหรือพืชไร่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะไม่ผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเช่าจะมีความเหมาะสมได้เมื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนด แต่โดยนัยตรงข้าม มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ กำหนดบังคับไว้ตายตัวว่าค่าเช่าที่ดินให้ชำระกันปีละครั้งและต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าเช่านาที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด[๖] และในกรณีผู้ให้เช่านาพัฒนาที่ดินและปรับปรุงบำรุงที่ดินนั้น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ก็กำหนดไว้โดยตรงว่าให้ปรับปรุงค่าเช่าใหม่หรือชดเชยการลงทุนนั้นได้[๗] ซึ่งจุดมุ่งหมายในการนี้ก็เป็นไปเพื่อการจัดแบ่งผลประโยชน์และชดเชยส่วนได้เสียกันระหว่างเอกชนด้วยกันผิดกับในการให้เช่าในการปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องแยกค่าใช้จ่ายเป็นสองส่วนดังที่กล่าวมา โดยส่วนหนึ่งเรียกเก็บจากเกษตรกรผู้เช่าได้ แต่อีกส่วนหนึ่งที่เป็นการพัฒนาทั่วไปจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน หลักการจึงผิดแผกกันอยู่มากและคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาพ.ศ.๒๕๑๗ ย่อมไม่อาจพิจารณาในแง่นี้ได้

(๔) เมื่อการให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินจนกว่าจะซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ สิทธิในการเช่าจึงควรให้สืบเนื่องกันไปยังทายาทที่จำเป็นต้องมีที่ดินได้ด้วย เว้นแต่ทายาทผู้นั้นมีที่ดินทำกินอยู่เพียงพอแล้ว ความสืบเนื่องในสิทธิการเช่าในการปฏิรูปที่ดินจึงมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่ง แต่ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ การสืบสิทธิในสิทธิการเช่ากฎหมายบังคับไว้โดยตรงให้ต้องตกทอดไปทุกกรณี โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้จะเข้ามาสืบสิทธิการเช่านั้นมีที่ดินทำกินอยู่แล้วหรือไม่ และการสืบสิทธิก็ให้ได้แต่เฉพาะสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำนาเท่านั้น หาได้รวมถึงทายาทอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่[๘]

---

[๖] มาตรา ๑๗ ค่าเช่านาให้เรียกเก็บหรือชำระเป็นรายปี ในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด และให้เรียกเก็บหรือชำระเมื่อเสร็จฤดูการทำนา

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ผู้ให้เช่านาเป็นผู้ปรับปรุงนา และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่า การปรับปรุงนานั้นเป็นเหตุให้ผู้เช่านาได้ผลประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอมีอำนาจพิจารณาปรับปรุงค่าเช่านาหรือกำหนดเงินชดเชยการลงทุนให้แก่ผู้ให้เช่านาตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้เช่านาได้รับจากการปรับปรุงนา

[๘] มาตรา ๓๐ ถ้าผู้เช่านาถึงแก่ความตาย และในสัญญาหรือข้อตกลงการเช่านามิได้ระบุผู้ซึ่งจะเป็นผู้เช่านาสืบแทนไว้ สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของผู้เช่านา ซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้นอาจแสดงความจำนงขอเช่านา ต่อผู้ให้เช่านาหรือผู้แทนผู้ให้เช่านาหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำ อำเภอได้ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้เช่านาถึงแก่ความตาย เมื่อบุคคลดังกล่าวได้แสดงความจำนงแล้ว ให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงนั้นเป็นผู้เช่านาสืบแทนต่อไป หากมีผู้แสดงความจำนงหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเป็นผู้ชี้ขาด

นอกจากนั้น โดยปกติแล้วการเช่านานั้นจะไม่ระงับไปเพราะเหตุการโอนกรรมสิทธิ์ในนาที่เช่า[๙] แต่ในการปฏิรูปที่ดิน มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘[๑๐] กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเมื่อมีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงที่เช่าอยู่นั้นแล้วสิทธิการเช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งนี้ไม่ว่าสิทธิในการเช่านั่นจะยังคงมีอยู่เพียงใด จริงอยู่บทบัญญัตินี้มิได้กำหนดโดยตรงว่าการที่ ส.ป.ก.ให้เช่าที่ดินนั้นต่อมาจะต้องบังคับตามกฎหมายควบคุมการเช่านาอีกหรือไม่ แต่เมื่อลักษณะของการให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินแตกต่างไปจากการให้เช่าที่ดินทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๒ นี้มุ่งหมายกำหนดให้การให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายควบคุมการเช่านาต่อไปด้วยนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้มีการวางระบบการเช่าขึ้นเป็นการเฉพาะและสอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดินได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก.ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ และแม้ในทางจิตวิทยาการบริหารราชการการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าในบางบริเวณที่มีการให้เช่าของเอกชนปะปนอยู่ด้วย จะไม่คิดค่าเช่าสูงไปกว่าการให้เช่าของเอกชนก็ตาม แต่ในกรณีที่มีความจำเป็น หรือมีความสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม อัตราค่าเช่าในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก.ในเขตปฏิรูปที่ดินอาจกำหนดให้สูงกว่าอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่คณะ กรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

---

[๙] มาตรา ๒๙ การเช่านาย่อมไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์นาที่เช่าผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่านาตามพระราชบัญญัตินี้

[๑๐] มาตรา ๓๒ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ใช้บังคับในท้องที่ใดและ ส.ป.ก.ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาเป็นอันสิ้นสุด

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔/๒๕๒๒

บันทึก

เรื่อง การตีความข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๑๑๐๘/๓๖๕ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดภูเก็ต รวม ๓ ฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๑ เห็นชอบและได้ดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากสำนักผังเมืองเห็นว่า ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวน่าจะขัดกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีข้อความดังต่อไปนี้

“ข้อ ๒ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเป็นเวลาห้าปี

ในระหว่างเวลาที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ถ้าหากมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นนั้น ให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในบริเวณผังเมืองรวมแต่ละแห่งตามความจำเป็นได้ ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองก่อน

ประเด็นที่สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมาย คือ ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ขัดกับกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๕ โดยต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ เมื่อจะวางผังเมืองรวมต้องประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น (มาตรา ๑๙) เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วต้องปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (มาตรา ๒๓) และภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับ

การใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นได้ (มาตรา ๒๔) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป กฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเพียงห้าปีและกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมแต่อย่างใดกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายระดับรองจากกฎหมายแม่บทย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักทฤษฎีการออกกฎกระทรวง คือ จะเกินอำนาจกฎหมายแม่บทไม่ได้ (ultra viros) กฎกระทรวงจะกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ตามความในมาตรา ๑๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ร่างกฎกระทรวงนี้มีเจตนาที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความในมาตรา ๑๗ (๓) (ก) และกรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายไม่ใช่เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินดังในเรื่องนี้ นอกจากนั้นมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ยังได้บัญญัติ

---

[๑] มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวงกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

[๒] มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

[๓] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ความหมายของคำว่า “การผังเมือง” และ “ผังเมืองรวม” ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะกระทำได้ในกรณีใดและเพื่อการใดบ้าง การที่ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายแม่บทกำหนด เพื่อให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวม แม้ว่าการปรับปรุงแก้ไขนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองก่อนก็ตาม ย่อมเป็นการกระทำเกินอำนาจกฎหมายแม่บท เพราะการออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท เพื่อให้กระทำการอื่นเพิ่มเติมได้อีกนั้น จะกระทำได้เมื่อกฎหมายแม่บทได้บัญญัติให้อำนาจไว้ว่าให้กระทำการเช่นนั้นได้ ดังนั้น ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดภูเก็ต ซึ่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขความในกฎกระทรวงได้เองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือออกเป็นกฎกระทรวงแก้ไขกฎกระทรวงเดิม จึงขัดกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจกฎหมายแม่บท และย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๗/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร
(การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ไว้ว่า เฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง ประตูรั้ว ป้ายโฆษณา ฯลฯ ด้วย ซึ่งหมายถึงว่าสิ่งก่อสร้างตามที่ระบุข้างต้นจะถือเป็น “อาคาร” ได้จะต้องติดต่อกับทางสาธารณะแต่โดยที่กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงอาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ ที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะนัยหนึ่ง หรือสิ่งปลูกสร้างติดต่อกับทางสาธารณะอีกนัยหนึ่ง และทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้จะต้องอยู่ในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) คำว่า “ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หากหมายความว่า เป็นที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะ จะต้องหมายถึงที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะทั้งแปลง และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่สร้างอยู่บนที่ดินแปลงนั้นไม่ว่าจะมีส่วนของสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ ก็จะต้องถือว่าเป็นอาคารทั้งสิ้น

(๒) สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งหากพิจารณาไปในทำนองนี้ จะเป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตโดยผู้ปลูกสร้างจะร่นสิ่งปลูกสร้าง ให้ห่างทางสาธารณะเพียงเล็กน้อย

(๓) ในกรณีที่มีการสร้างรั้วหรือกำแพง โดยแนวรั้วมิได้ติดต่อกับทางสาธารณะ มีเพียงเสารั้วหรือกำแพงตอนต้นหรือตอนปลายสุดอยู่จดกับทางสาธารณะจะถือว่ารั้วหรือกำแพงนั้นเป็น “อาคาร” ด้วยหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้มีเพียงประเด็นเดียวว่า คำว่า

“ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ตามที่กำหนดไว้ในวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีความหมายเพียงใด และมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า โดยที่ในวิเคราะห์ศัพท์ดังกล่าวกฎหมายใช้ถ้อยคำชัดเจนว่า “และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายความถึง...ด้วย” คำว่า “ในที่” จึงต้องหมายถึงที่ดินที่สิ่งปลูกสร้างได้สร้างขึ้นและโดยที่หลักการของ กฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ใช้สอยอาคารนั้น หรือความปลอดภัยของผู้สัญจรไปมาในทางสาธารณะนั้นเท่านั้นแต่ยังมีหลักการในด้านความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัยและการผังเมืองอยู่ด้วย ดังนั้นคำว่า”ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงหมายถึงกรณีที่มีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะไม่ว่าจะได้สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ สิ่งปลูกสร้างนั้นย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร”

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การตีความในเรื่องนี้ควรตีความอย่างจำกัดตามมาตรา ๑๑[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อกฎหมายมิได้ใช้คำว่า “ที่ดิน” ให้ชัดเจน แสดงว่าไม่ประสงค์จะให้คำว่า “ที่” หมายถึงที่ดินทำแปลง แต่ต้องการให้หมายความจำกัดเฉพาะแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะตามทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยในขณะนี้ก็ถือว่าสิ่งปลูกสร้างที่จะถือว่าเป็นอาคารในกรณีเช่นนี้ ต้องเป็นสิ่งปลูกสร้างเฉพาะที่สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงเท่านั้น และขณะนี้ได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายปัจจุบันโดยร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. .... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้แก้ไขวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” โดยกำหนดชัดว่าสิ่งปลูกสร้างที่ควบคุมนั้นเฉพาะที่สร้างติดกับทางสาธารณะหรือที่สาธารณะเท่านั้น เว้นแต่สิ่งปลูกสร้างบางอย่าง ดังนั้นในกรณีที่มีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วยจึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร”

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้าสำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอัฒจันท์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้นให้หมายความถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อหรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง กับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม อู่เรือ คานเรือ เขื่อน ท่าน้ำหรือท่าจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

[๒] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีข้อสงสัย ท่านให้ตีความในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้นั้น

โดยที่มีความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเสนอกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลงๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นจึงต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยที่ว่า กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้ใช้คำว่า “ในที่ดิน” ให้ชัดเจน ซึ่งแสดงว่าประสงค์จะให้คำว่า “ที่” มีความหมายจำกัด คือหมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายมีความประสงค์จะควบคุมเฉพาะเมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะเพื่อป้องกันความเสียหาย และอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะอันอาจเกิดจากสิ่งปลูกสร้างนั้น หากมีความประสงค์จะควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะด้วยก็น่าจะกำหนดว่าควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะเท่าใด โดยพิจารณาว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางสาธารณะหรือ เป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทางสาธารณะได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อมิให้จำกัดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินให้เป็นที่เดือดร้อนจนเกินความจำเป็น เช่น การที่จะปลูกสร้างในพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากทางสาธารณะตั้งหลายเส้นเป็นต้น

สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) มีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะเท่านั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วยจึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง ปัญหาภาษีการค้ากรณีธนาคารพาณิชย์ขายที่ดิน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค. ๐๒๐๑/๑๓๑๒๓ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังว่า ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ต้องจำหน่ายที่ดินที่ตกเป็นของธนาคารเนื่องจากลูกค้าโอนที่ดินชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร หรือเนื่องจากธนาคารได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลนั้น ธนาคารจะต้องเสียภาษีการค้าตามประเภทการค้า ๑๑. "การค้าอสังหาริมทรัพย์" แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้าหรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวอาจพิจารณาได้ ๒ นัย กล่าวคือ

นัยหนึ่งเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องเสียภาษีการค้าในการจำหน่ายที่ดิน เพราะตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๐๕ ห้ามธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีที่ดิน เว้นแต่ซื้อที่ดินที่จำนองแก่ธนาคารตามคำสั่งศาล หรือรับชำระหนี้เป็นที่ดินที่ประกันเงินกู้ยืนและธนาคารจะถูกบังคับให้ต้องขายที่ดินที่ได้มาดังกล่าวภายในกำหนด ๙ ปี ฉะนั้นการซื้อและขายที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจการค้าปกติของธนาคาร ธนาคารจึงมิใช่ผู้ประกอบการค้าที่ต้องเสียภาษีการค้าตามนัยมาตรา ๗๘ แห่งประมวลรัษฎากร นอกจากนี้ยังเห็นว่า คำว่า "รายรับ" ตามมาตรา ๗๘ นั้นต้องแปลตามคำว่า "รายรับ" ตามมาตรา ๗๙ (๓) คือรายรับจากการค้าประเภทธนาคาร ไม่กินความถึงเงินที่ได้จากการขายที่ดินลักษณะดังกล่าวด้วย เมื่อไม่ใช่รายรับ ธนาคารพาณิชย์จึงไม่ต้องเสียภาษีการค้า

แต่อีกนัยหนึ่งเห็นว่า ประมวลรัษฎากรมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดเก็บและการเสียภาษี ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๐๕ มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องที่จะนำกฎหมายฉบับหนึ่งมาตีความกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกัน เพราะแม้แต่การประกอบการค้าที่ขัดกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หากการค้าที่ประกอบนั้นต้องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรในการที่จะต้องเสียภาษีแล้วก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร นอกจากนี้ยังเห็นว่า คำว่า "รายรับจากการค้าประเภทธนาคาร" ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๗๙ (๓) มิได้หมายความว่าหากธนาคารพาณิชย์ประกอบการค้าในลักษณะอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๗๙ (๓) ดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ต้องเสียภาษีการค้า เพราะมาตรา ๗๙ (๓) เป็นบทยกเว้นของมาตรา ๗๙ ว่าด้วยเรื่องรายรับ โดยกำหนดว่าอะไรคือรายรับจากการค้าประเภทธนาคารซึ่งจะต้องเสียภาษีการค้าประเภทการค้า ๑๒. "ธนาคาร" ตามบัญชีอัตราภาษีการค้าแห่งประมวลรัษฎากรจึงจะตีความไม่ได้ว่าภาษีการค้า ซึ่งธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ต้องเสียหมายถึงการประกอบการค้าตามประเภทการค้า ๑๒.เพียงอย่างเดียว ประเด็นในการพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า การที่ธนาคารพาณิชย์

ขายที่ดินนี้จะต้องเสียภาษีการค้าประเภท ๑๑. "การค้าอสังหาริมทรัพย์" หรือไม่ โดยไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการเสียภาษีการค้าตามประเภทการค้าที่ ๑๒. "ธนาคาร" หรือ "รายรับจากการค้าประเภทธนาคาร" ตามนัยมาตรา ๗๙ (๓) แห่งประมวลรัษฎากรแต่ประการใด

โดยเหตุที่ปัญหาในเรื่องนี้อาจพิจารณาให้ความเห็นได้เป็น ๒ นัยดังกล่าวและเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันสำคัญ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องดับกล่าวเพื่อจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากรและสำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การที่ธนาคารได้รับโอนที่ดินจากลูกค้าเป็นการชำระหนี้หรือซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองแก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดในการบังคับจำนองตามคำสั่งศาลนั้น เป็นการมีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้ตามที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๐๕ อนุญาตตามมาตรา ๑๒[๑] (๔) (ข) ส่วนการที่ธนาคารขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปจะเป็นการค้าอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ถ้าเป็นการขายโดยความจำเป็นเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์บังคับให้ขายภายใน ๙ ปี และธนาคารได้ขายอสังหาริมทรัพย์นั้นในสภาพเดิมที่รับไว้ ย่อมไม่ใช่เป็นการประกอบการค้าเพราะกฎหมายบังคับให้ขาย มิฉะนั้นแล้วการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยได้รับค่าทดแทนก็จะเป็นการค้าอสังหาริมทรัพย์ไปด้วย แต่ถ้าในการขายอสังหาริมทรัพย์ธนาคารพาณิชย์มุ่งหมายจะหากำไรด้วยโดยมีการลงทุนปรับปรุงที่ดินหรือรับโอนกิจการจัดสรรที่ดินของผู้จำนองแก่ธนาคารมาทำแทน ย่อมเป็นการประกอบการค้าเพราะมีการลงทุนเพิ่มเติมการลงทุนแสดงเจตนาว่าจะหากำไร และการรับกิจการจัดสรรมาทำต่อก็เป็นการรับกิจการค้ามาทำ แม้จะฝ่าฝืนกฎหมาย ธนาคารก็มีรายรับจากการค้า จึงต้องเสียภาษีการค้า ธนาคารจะอ้างว่า

---

[๑] มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(๒) ให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือค้ำประกันการกู้ยืมเงินหรือประกันการขาย ขายลดหรือขายช่วงลดตั๋วเงินของกรรมการ

(๓) รับหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นประกันการให้สินเชื่อ หรือรับหุ้นของธนาคารพาณิชย์ จากธนาคารพาณิชย์อื่นเป็นประกันการให้สินเชื่อ

(๔) ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้ความเห็นชอบธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ หรือ

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือจากการประกันการให้สินเชื่อหรือจากการซื้อ อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่ง ศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เป็นรายรับจากการค้าประเภทธนาคารตามประเภทการค้า ๑๒“ธนาคาร” ของบัญชีอัตราภาษีการค้าแห่งประมวลรัษฎากร[๒] หาได้ไม่ เพราะไม่ใช่เป็นรายรับจากการประกอบธุรกิจรับฝากเงินและรายรับจากเงินที่ฝาก แต่เป็นรายรับจากราคาที่ดิน ไม่เข้าประเภทการค้า ๑๒. “ธนาคาร” การที่ธนาคารกระทำการค้าประเภทอื่นและมีรายรับจากการค้า ก็ต้องเสียภาษีการค้าเหมือนบุคคลอื่น หาใช่ว่าเป็นธนาคารแล้วจะทำการค้าประเภทอื่น แม้จะฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่ต้องเสียภาษีการค้าหาได้ไม่เมื่อการขายที่ดินของธนาคารเป็นการประกอบการค้าดังกล่าวข้างต้น ก็ย่อมเป็นการค้าของนิติบุคคลในความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบการค้า” จึงต้องเสียภาษีการค้าตามประเภทการค้า ๑๑. “การค้าอสังหาริมทรัพย์” ของบัญชีอัตราภาษีการค้าแห่งประมวลรัษฎากร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๒

[๒] บัญชีอัตราภาษีการค้า

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๔/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กระทรวงมหาดไทยมี หนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๑๔๗๗๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ความว่า กรุงเทพมหานครได้รับการติดต่อจากกองทัพอากาศ ขอแลกเปลี่ยนที่ดินลำรางสาธารณะซอกงูเหลือม แขวงสายไหม เขตบางเขน กับที่ดินของกองทัพอากาศจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา โดยกองทัพอากาศจะทำการปรับปรุงที่ดินของกองทัพอากาศ ให้เป็นถนนพร้อมทั้งสร้างท่อระบายน้ำและไฟฟ้าสาธารณะให้ด้วย กรุงเทพมหานคร จึงได้เสนอขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่แขวงสายไหม เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ให้แก่กองทัพอากาศเพื่อแลกเปลี่ยนกับที่ดินของกองทัพอากาศ ตามบันทึกที่ กทม.๔๐๐๐/๑๕๔๕๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครพิจารณา คณะกรรมการประสานงาน ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินลำรางซอกงูเหลือมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การที่ทบวงการเมืองจะโอนให้แก่ผู้ใดโดยออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น จะต้องจัดหาที่ดินมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน แต่ปรากฏว่าที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา ซึ่งกองทัพอากาศจะยกให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการแลกเปลี่ยนนั้นอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง กองทัพอากาศจึงไม่มีอำนาจยกให้กรุงเทพมหานครจะต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ กรุงเทพมหานครจึงได้แจ้งผลการพิจารณาให้กองทัพอากาศทราบ ต่อมากองทัพอากาศได้ส่งหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่กองทัพอากาศได้ซื้อมาโดยใช้เงินของที่ดินจัดสรร และอาคารสงเคราะห์ของกองทัพอากาศรุ่นก่อนๆ (เงินนอกงบประมาณ) เพื่อทำการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ พร้อมทั้งชี้แจงว่ากองทัพอากาศมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินให้แก่ข้าราชการได้ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๙๖ ข้อ ๘ กรุงเทพมหานครได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ตามบันทึกที่ กทม.๔๐๐๐/๓๔๘๐ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีปัญหาอีกมากมายหลายประการในการที่จะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินกัน จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า

๑. กรุงเทพมหานครและกองทัพอากาศจะนำที่ดินดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกันได้หรือไม่

๒. ถ้าสามารถกระทำได้จะต้องดำเนินการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวาที่กองทัพอากาศจะยกให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการแลกเปลี่ยนกับที่ดินลำรางซอกงูเหลือมอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) ชี้แจงเพิ่มเติมปรากฏว่า กองทัพอากาศได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยใช้เงินของที่ดินจัดสรรและอาคารสงเคราะห์ของกองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วยเงินที่กู้มาจากธนาคารออมสินในขั้นแรก เงินผ่อนชำระหนี้ของผู้ได้รับการสงเคราะห์และเงินรายได้จากการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ โดยไม่มีเงินจากงบประมาณแผ่นดินรวมอยู่ด้วยเลย

โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นที่ราชพัสดุนั้นจึงต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น แต่ในกรณีนี้กองทัพอากาศได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยไม่ได้ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินเลยและมีหลักฐานในการถือกรรมสิทธิ์อย่างชัดเจนตามที่จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ว่าถือกรรมสิทธิ์เพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ (๒)[๑] ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

---

[๑] ข้อ ๘ การสงเคราะห์ให้มีที่ดินนั้น ให้ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) การรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ รับโอนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยให้ทำหลักฐานในการถือกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจนว่าถือกรรมสิทธิ์เพื่อการจัดสรรให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และคนงานประจำตามข้อบังคับนี้

และอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๙๖ กองทัพอากาศจึงถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทนผู้ได้รับการสงเคราะห์ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมที่อ้างถึงข้างต้นเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ได้รับการสงเคราะห์เท่านั้น ที่ดินนี้มิได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

เมื่อที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว

(๑) กรุงเทพมหานครและกองทัพอากาศย่อมจะนำที่ดินดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกันได้

(๒) กระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินลำราง ซอกงูเหลือมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กองทัพอากาศเพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ ตามมาตรา ๑๓๐๕[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกองทัพอากาศต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา ดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๒

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๔๒๔/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง ที่วังเพ็ชรบูรณ์ พระมรดกสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย

สำนักงานราชเลขาธิการได้มีหนังสือ ที่ รล. ๐๐๐๗/๒๓๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับที่วังเพ็ชรบูรณ์พระมรดกสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย โดยมีข้อเท็จจริงว่า พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุทธิสิริโสภาซึ่งเป็นเชษฐภคินีของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช ฐานะผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ดูแลรับส่วนแบ่งและครอบครองดูแลพระมรดกในส่วนของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช ทรงขอให้มีการพิจารณาพระมรดกที่เกี่ยวกับที่วังเพ็ชรบูรณ์ เพราะทรงเห็นว่า พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช น่าจะทรงมีคุณสมบัติครบถ้วนสมควรจะดำรงตระกูลจุฑาธุชต่อไปได้ และเพื่อภาระหน้าที่ของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุทธิสิริโสภาจะได้สิ้นสุดลง

สำหรับเรื่องพระมรดกของสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

(๑) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการ ที่ ๑๒/๓๔๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ.๒๔๖๑ พระราชทานที่ดินวังเพ็ชรบูรณ์ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้แก่สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย สำหรับใช้เป็นที่สร้างวัง เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๑

(๒) สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย สิ้นพระชนม์เมื่อปี พ.ศ.๒๔๖๖ โดยมิได้ทำพินัยกรรมไว้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี เจ้าพระยามหิธรและเจ้าพระยาบริบูรณ์ราชสมบัติเป็นกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกพร้อมทั้งผลประโยชน์รายได้ และหนี้สินตลอดจนที่ดินและบ้านเรือนอันเป็นทรัพย์มรดกของสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย เมื่อรวบรวมทรัพย์มรดกแล้วให้รายงานกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท

(๓) ระหว่างที่คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมพระมรดก ได้มีการออกโฉนดที่วังเพ็ชรบูรณ์เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๖๗ ในชื่อของกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกทั้งสามท่านดังกล่าวใน (๒) โดยเป็นโฉนดที่ ๓๐๐๘ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร เนื้อที่ ๑๑๗ ไร่ ๖๗ ตารางวา และหมายเหตุไว้ที่โฉนดว่า "ออกให้เพื่อให้กรรมสิทธิ์เป็นไปตามพระราชหัตถเลขา ที่ ๑๒/๓๔๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๖๑ (สำเนาอยู่หอทะเบียน)"

(๔) คณะกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกได้กราบบังคมทูลพระกรุณาถวายรายงานการจัดการพระมรดกมีข้อความเกี่ยวกับที่วังเพ็ชรบูรณ์ว่า "บรรดาทรัพย์สมบัติที่กราบบังคมทูลพระกรุณาข้างต้นไม่รวมทั้งที่วังด้วย เพราะเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ที่วังนั้นเป็นของหลวง

และอยู่ในพระมหากรุณาธิคุณที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่ผู้ซึ่งทรงดำริเห็นสมควรที่จะดำรงตระกูลต่อไป ถ้าเป็นการชอบด้วยพระราชดำริแล้ว ก็สมควรมอบหมายพระคลังข้างที่รักษาสืบไปซึ่งในเวลานี้พระคลังข้างที่ก็เป็นผู้ดูแลอยู่แล้ว"

(๕) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขา ที่ ๕/๗๐ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๖๘ ว่า "ตามหนังสือ ที่ ๒๐/๔๘๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุายน ๒๔๖๘ รายงานเรื่องจัดการทรัพย์มรดกเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยนั้นได้อ่านตลอดแล้ว ตามที่กรรมการจัดการได้ชี้แจงมานั้นเป็นที่พอใจแล้ว ให้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการเสนอ"

(๖) วันที่ ๒๐ และวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๗ หม่อมลออกับหม่อมระวีได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานแบ่งพระมรดกรายนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัตติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีพระราชกระแสรับสั่งให้ส่งเรื่องไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังพิจารณา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังถวายความเห็นว่าหม่อมทั้งสองไม่มีสิทธิได้รับพระมรดก

(๗) วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ.๒๔๗๗ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีบัญชาว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยถี่ถ้วนแล้ว เห็นว่าสมเด็จฟ้าเจ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยทรงมีพระโอรสและธิดาด้วยหม่อมทั้งสองคนนี้ ควรกรุณาให้ได้รับส่วนแบ่งในกองพระมรดก

(๘) วันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๘ ผู้อำนวยการพระคลังข้างที่ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาความว่า ได้จัดทำบัญชีและตีราคาทรัพย์เพื่อแบ่งพระมรดกแล้ว แต่พระยานิติศาสตร์ไพศาล ประธานกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ สงสัยว่าพระมรดกรายนี้เข้าใจว่าได้จัดการเด็ดขาดไปแล้ว เหตุใดจึงมาแบ่งกันอีก ขอให้ส่งเรื่องไปให้กรรมการพิจารณาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ตรวจพิจารณา ให้ระงับการแบ่งไว้ก่อน

(๙) วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๘ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีบัญชาให้สำนักงานพระคลังข้างที่ระงับการที่จะแบ่งพระมรดกรายนี้ และมีบัญชาให้ส่งเรื่องไปหารือนายกรัฐมนตรีขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๑๐) วันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๙ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รายงานว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องพระบรมราชโองการนี้ได้มีคำตอบอยู่แล้วดังปรากฏในพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงตอบรายงานกราบบังคมทูลของกรรมการรวบรวมพระมรดก จึงเห็นว่ายังไม่ควรตีความพระบรมราชโองการนี้ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงมีบัญชาให้สำนักงานพระคลังข้างที่ดำเนินการไปตามแนวแห่งพระบรมราชโองการ

(๑๑) วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๘๘ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุทธิสิริโสภากับพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช ได้มีลายพระราชหัตถ์กราบบังคมทูลพระกรุณาพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล ขอพระราชทานพระมหากรุณารับทรัพย์สิน

ส่วนพระองค์ไปจากสำนักงานพระคลังข้างที่และขอให้ทรงแบ่งพระมรดกสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยซึ่งเป็นพระบิดาให้เสร็จไป ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุทธิสิริโสภารับทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้ ส่วนของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีบัญชาอนุญาตให้ทรงรับได้เช่นกัน และมีบัญชาให้ราชเลขานุการในพระองค์หารือนายกรัฐมนตรีว่าถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการแบ่งพระมรดกจำจะต้องดำเนินการสถานใดบ้าง เพราะพระมรดกรายนี้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวบังคับอยู่จะต้องออกกฎหมายลบล้างหรือแก้ไขพระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนี้เสียก่อน หรืออย่างไร และควรจะแบ่งให้แก่ผู้ใดอย่างไรจึงจะชอบ เพราะนอกจากพระโอรสธิดาทั้งสองพระองค์ยังมีพระชายาและหม่อมอีกสองคนด้วย กับขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๑๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกลงวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ.๒๔๙๑ แจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับการตีความพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แยกได้ ๒ กรณี

(๑) พระมรดกรายนี้ได้แบ่งเสร็จเด็ดขาดแล้วหรือยัง

(๒) ถ้าพระมรดกรายนี้ยังไม่ได้แบ่งในขณะนี้อาจจะแบ่งได้อย่างไรหรือไม่

ปัญหา (๑) พอสรุปได้ว่าในรายงานของกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการทรงเห็นชอบด้วยแล้วนั้น ก็หาได้วางหลักเกณฑ์สำหรับให้ปฏิบัติในเรื่องการแบ่งปันพระมรดกซึ่งจะต้องกระทำในกาลข้างหน้าไว้ไม่ ทั้งนี้ ก็หมายความว่ากรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกมีความเห็นว่าการแบ่งปันพระมรดกของพระราชวงศ์ในเมื่อท่านเจ้าของมิได้ทรงทำพินัยกรรมไว้นั้น ต้องปฏิบัติตามมูลประเพณีที่แล้วมา กล่าวคือ เป็นเรื่องที่อยู่ในพระบรมราชวินิจฉัยตามแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควรเท่านั้นเอง

ปัญหา (๒) พอสรุปได้ว่าพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงเห็นชอบตามรายงานของกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกและโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการไปตามนั้นได้ทุกประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นพระบรมราชโองการในสมัยที่พระองค์ทรงสมบูรณาญาสิทธิราช ย่อมมีผลบังคับได้เช่นกฎหมาย จึงจำต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการนั้นทุกประการ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการไปตามความเห็นของกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกแล้ว ก็เป็นอันว่าพระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการในข้อที่ว่าการแบ่งปันพระมรดกรายนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในพระบรมราชวินิจฉัยนั้นด้วย "พระบรมวินิจฉัย" นี้ใช่ว่าจะหมายถึง พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้นก็หามิได้ หากหมายความถึงพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งประเทศไทยในฐานะที่ทรงเป็นเชษฐบุรุษแห่งพระบรมราชวงศ์ ดังนั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันก็ย่อมทรงรับพระราชภาระในการแบ่งปัน

พระมรดกรายนี้ตามที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กล่าวคือ ทรงแบ่งปันพระมรดกไปตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร

(๑๓) วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๑ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีบัญชาให้ราชเลขานุการในพระองค์แจ้งไปยัง สำนักพระราชวังสั่งสำนักงานพระคลังข้างที่ส่งเรื่องให้ที่ปรึกษากฎหมายเสนอความเห็น

ซึ่งที่ปรึกษากฎหมายของสำนักงานพระคลังข้างที่ได้ชี้แจงผลการพิจารณาพร้อมทั้งเสนอความเห็นเป็นบันทึกข้อ ๗ มีความพอสรุปได้ว่า "สำหรับ ที่วัง คณะกรรมการถวายความเห็นแยกไว้เป็นกรณีพิเศษ ถือเป็นของหลวงและอยู่ในพระมหากรุณาธิคุณสำหรับพระราชทานแก่ผู้ซึ่งทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรจะดำรงตระกูลต่อไป...ฯลฯ...แต่ที่วังนี้อยู่ในพระมหากรุณาธิคุณ ถ้าทรงพระราชดำริเห็นว่ายังไม่ควรพระราชทาน จะไม่พระราชทานก็ได้ หรือจะปฏิบัติอย่างอื่น เช่น พระโอรสและธิดาตกลงกันแบ่งส่วนที่วังนี้จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามนั้นก็ได้"

(๑๔) วันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ.๒๔๙๕ หม่อมเจ้านิกรเทวัญ ราชเลขาธิการได้ทูลเกล้าฯ ถวายบันทึกความเห็นเกี่ยวกับที่วังว่า ส่วนที่วังนั้น โดยได้มีพระราชหัตถเลขาในรัชกาลที่ ๖ พระราชทานเป็นสิทธิขาดไว้แล้วโดยชัดแจ้ง ก็ชอบที่จะให้รวมอยู่ในกองพระมรดกด้วย

(๑๕) คณะองคมนตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นว่าในข้อที่ว่าพระมรดกรายนี้ ณ บัดนี้ ถึงเวลาแบ่งหรือยังนั้น เห็นว่าพระโอรสพระธิดาของสมเด็จเจ้าฟ้าองค์เจ้ามรดกทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว จึงถึงเวลาที่จะแบ่งพระมรดกพระราชทานได้

ที่วังเพ็ชรบูรณ์นั้นเดิมเป็นของพระคลังข้างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย ตามพระราชหัตถเลขา ที่ ๑๒/๓๔๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ.๒๔๖๑ กรรมการรวบรวมพระมรดกรายงานกราบบังคมทูลว่า ที่วังเป็นของหลวงอยู่ในพระมหากรุณาธิคุณที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่ผู้ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะดำรงตระกูลต่อไป ในข้อนี้ไม่เคยมีพระราชกระแสอย่างไร ต่อมาจึงมีข้อที่จะทรงพระราชวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(๑) จะทรงพระราชวินิจฉัยให้ที่วังเพ็ชรบูรณ์เป็นของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามสภาพของที่ดินแต่เดิมมาก็ได้ หรือ

(๒) จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่วังให้แก่ผู้ที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะดำรงตระกูลต่อไป คือพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัชก็ชอบที่จะทำได้ หรือ

(๓) จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ที่วังแก่กองพระมรดกเพื่อจะได้เป็นทรัพย์ที่จะแบ่งต่อไปก็ได้

(๑๖) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้มีพระราชกระแสลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๙๕ ว่า

"โดยที่มรดกรายนี้ได้ค้างมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรจะได้จัดการแบ่งสันปันส่วนให้แก่ผู้ที่ควรจะได้รับไป ในการนี้ควรจะคำนึงถึงพระบรมราชโองการที่เคยทรงสั่งไว้ในเรื่องนี้กับให้เป็นการชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมายด้วยให้ส่งเรื่องให้คณะองคมนตรีพิจารณาถ้าเห็นว่าควรจะแต่งตั้งกรรมการขึ้นจัดการก็ให้เสนอรายนามมา เพื่อควรแก่การนี้"

(๑๗) วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๙๕ ประธานองคมนตรี (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร) ได้กราบบังคมทูลว่า คณะองคมนตรีได้รับพระราชทานพิจารณาเรื่องนี้แล้ว โดยสรุปเห็นว่าพระมรดกรายนี้ยังมิได้แบ่งกันเสร็จเด็ดขาด ส่วนที่วัง ถ้าจะถือตามนัยว่าจะพระราชทานให้ผู้ที่จะดำรงตระกูลต่อไปแล้ว ...ฯลฯ.. .ในสมัยนี้การรักษาสถานที่กว้างใหญ่ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองมาก ถ้าเป็นผู้มีรายได้ไม่เหมาะสมจะทำให้เกิดภาระขึ้นผู้รับวังอาจต้องขายหรือแบ่งขาย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นหาเป็นไปตามกระแสพระราชดำริไม่ นอกจากนั้นยังต้องระลึกถึงข้าในกรมที่ยังคงรับเงินเดือนจนบัดนี้ และในที่สุดพระยาศรีวิสารวาจาเห็นว่า ที่วังไม่อยู่ในทรัพย์พระมรดกที่จะแบ่ง

(๑๘) วันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๙๕ ได้มีพระราชกระแสว่า "ในหลักใหญ่ๆ ก็ชอบแล้ว ฉะนั้นขอตั้งให้กรมหมื่นพิทยลาภเป็นประธาน และเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศร พระยาศรีวิสารวาจา เป็นกรรมการดำเนินการ ให้อันที่จะแบ่งพระมรดกรายนี้ให้ชอบด้วยความยุติธรรมและบทกฎหมาย และเมื่อเห็นเป็นการสมควรก็ให้คณะกรรมการเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการฯ และที่ปรึกษากฎหมายพระคลังข้างที่หรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องพระมรดกนี้มาปรึกษาหารือหรือสอบถามด้วยก็ได้และพร้อมกันนั้นก็ได้มีพระราชหัตถเลขา ที่๑/๖๑ ลงวันที่๒๖มิถุนายน พ.ศ.๒๔๙๕ ถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ทรงแต่งตั้งกรรมการพระราชกระแสนั้น

(๑๙) พระมรดกรายนี้มีการแบ่งปันกันหลายครั้ง เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการแบ่งปันพระมรดกอีกครั้งหนึ่งและเป็นครั้งสุดท้ายในรัชกาลปัจจุบัน ในครั้งนี้พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรเป็นประธานกรรมการ เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศร และพระยาศรีวิสารวาจาเป็นกรรมการ คณะกรรมการได้จัดทำสัญญาแบ่งทรัพย์มรดกระหว่างทายาทตามสัญญาข้อ ๓ ได้ตกลงเกี่ยวกับที่วังว่า "ทรัพย์สินนอกจากที่กล่าวในข้อ ๒ ยกเว้นที่วังเพ็ชรบูรณ์ ตำบลปทุมวัน ซึ่งได้ตกเป็นของหลวงตามรายงานของคณะกรรมการจัดการมรดกในรัชกาลที่ ๖ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการเห็นชอบและให้ดำเนินการตามนั้น"

ประธานกรรมการได้ทูลเกล้าฯ ถวายสัญญาแบ่งปันมรดก และบันทึกเรื่องพระมรดกซึ่งเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศรได้ทำขึ้น เพื่อทรงวินิจฉัยซึ่งหากทรงพระราชดำริเห็นชอบตามสัญญาแบ่งนี้จะได้รับใส่เกล้าฯ ดำเนินการต่อไป

บันทึกเรื่องที่วังเพ็ชรบูรณ์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๔๙๕ ของเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศรที่ทำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย มีความเห็นว่า ที่วังได้เปลี่ยนสภาพกลับมาเป็นของหลวงตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯที่เห็นชอบ และให้ดำเนินการไป

ตามรายงานของกรรมการ ซึ่งจะพระราชทานแก่ผู้ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะดำรงตระกูลต่อไป แต่เพียงใดหรือไม่ก็ได้ และตามสัญญาแบ่งทรัพย์มรดกลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๔๙๕ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัช และผู้มีส่วนได้อื่นๆ ได้รับส่วนแบ่งไปเป็นอันมากแล้ว ถ้าทรงพระดำริเห็นสมควรจะพระราชทานที่วังอันเป็นพระมหากรุณาธิคุณอีกส่วนหนึ่งต่างหากแล้ว มีข้อที่จะพิจารณาว่าจะพระราชทานให้แต่เพียงใดจึงจะเป็นการสมควรเพื่อให้ดำรงตระกูลและเหมาะสมกับสถานะการณ์ในปัจจุบัน

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกที่หลวงในพระคลังข้างที่ (ในบัดนี้เรียกว่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) พระราชทานแด่สมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัย ผู้เป็นพระอนุชาเพื่อสร้างเป็นวังเมื่อปี พ.ศ.๒๔๖๑ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ๓๔ ปีล่วงมาแล้วนั้น ย่อมต่างกันกับที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้แก่พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรานนท์ธวัชในปัจจุบันนี้เป็นอันมาก กล่าวคือต่างกันด้วยเวลา เหตุการณ์ ฐานะของผู้รับตามลำดับพระราชวงศ์ และราคาแห่งทรัพย์สิน

ด้วยเหตุนี้ถ้าจะพระราชทานแต่สักส่วนหนึ่งของเนื้อที่พอที่จะสร้างวังและรักษาไว้ในตระกูลได้พร้อมด้วยเงินตามสมควรเพื่อสร้างวังเป็นที่ประทับก็จะงดงามดี หรือจะพระราชทานที่ใหม่พร้อมด้วยเงินตามสมควรให้สร้างเป็นวัง ก็สุดแล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

(๒๐) วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๔๙๕ ได้มีพระราชกระแสว่า “เมื่อทายาทได้ทำความตกลงกันตามสัญญาแบ่งนี้ ก็ดูเป็นธรรมดีแล้ว อนุมัติให้ดำเนินการได้ และในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๔๙๕ นี้เองได้มีพระราชกระแสเพิ่มเติมว่า “ที่วังเพ็ชรบูรณ์กับผลประโยชน์ที่พระคลังข้างที่เก็บอยู่นี้ เมื่อไม่มีกองมรดกแล้วก็ให้พระคลังข้างที่ดูแลรักษาและเก็บผลประโยชน์ต่อไปจนกว่าจะได้สั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนหม่อมเจ้าบุญจิราธรก็คงให้อาศัยอยู่ต่อไปตามเดิม ส่วนผลประโยชน์ที่เคยทรงเก็บอยู่ก็ให้คงเก็บได้ทางด้านริมคลอง ทั้งนี้ จะตลอดชีพหรือจนกว่าจะเห็นสมควรอย่างใดต่อไป”

ต่อมาได้มีพระราชหัตถเลขา ที่ ๓/๘๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๙๕ ถึงประธานกรรมการให้ดำเนินการตามพระราชกระแสดังกล่าวข้างต้น

(๒๑) เนื่องจากในปี พ.ศ.๒๔๗๙ ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ประกาศใช้บังคับ และกำหนดให้ทรัพย์สินต่างๆ ของพระมหากษัตริย์แบ่งออกเป็นสามประเภท คือ

(๑) ทรัพย์สินส่วนพระองค์

(๒) ทรัพย์สินส่วนสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

(๓) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จึงทำให้มีปัญหาว่า คำว่า “ที่วังเป็นของหลวง” ตามรายงานของคณะกรรมการแบ่งพระมรดกเป็นทรัพย์สินประเภทใดใน ๓ ประเภท หรือเป็นทรัพย์สินอีกประเภทหนึ่งซึ่งไม่อยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันหลายฝ่าย สำนักราชเลขาธิการจึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาข้อที่ว่า ที่ดินวังเพ็ชรบูรณ์ที่คณะกรรมการจัดแบ่งมรดกเห็นว่าเป็นของหลวงนั้น จะถือเป็นทรัพย์สินประเภทใดและจะจำหน่ายจ่ายโอนได้ด้วยวิธีใด จึงจะชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้พิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ.๒๔๖๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกของสมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นั้นแล้วให้รายงานกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ คณะกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดกได้รายงานกราบบังคมทูลพระกรุณาในหนังสือ ที่ ๒๐/๔๘๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๖๘ จากรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับที่วังอันเป็นปัญหาที่หารือนี้ตอนหนึ่งกล่าวว่า "บรรดาทรัพย์สมบัติที่กราบบังคมทูลพระกรุณาข้างต้นไม่รวมทั้งที่วังด้วยเพราะเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าที่วังนั้น เป็นของหลวง และอยู่ในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่ผู้ที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะดำรงตระกูลต่อไป ถ้าเป็นการชอบด้วยพระราชดำริแล้วจะได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ มอบพระคลังข้างที่รักษาสืบไป ซึ่งในเวลานั้นพระคลังข้างที่ก็เป็นผู้ดูแลอยู่แล้ว" พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการเห็นชอบและโปรด เกล้าฯ ให้ดำเนินการไปตามนั้น โดยที่พระบรมราชโองการดังกล่าวมีขึ้นเมื่อสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช จึงย่อมมีผลบังคับได้เช่นกฎหมาย ให้ที่วังเพ็ชรบูรณ์นี้เป็นที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดูแลรักษาและสงวนไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานให้แก่ผู้ดำรงวงศ์ตระกูลของสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยต่อไปที่วังเพ็ชรบูรณ์จึงเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษแม้ภายหลังจะมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ ก็ไม่มีผลยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระบรมราชโองการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงว่าพระบรมราชโองการนั้นเป็นกฎหมายพิเศษที่ว่าด้วยที่วังเพ็ชรบูรณ์ โดยเฉพาะส่วนพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นการแปลกฎหมายว่าที่วังเพ็ชรบูรณ์อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์แห่งพระบรมราชโองการ โดยชัดแจ้งเพราะหากถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้วย่อมหมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานให้แก่ผู้ใดได้โดยลำพังพระองค์เอง และโดยไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งเห็นได้ชัดว่าขัดต่อพระบรมราชโองการที่มีฐานะเป็นกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และจะถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ก็ไม่ได้อีกเช่นกัน เพราะไม่เข้าลักษณะเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และในพระบรมราชโองการเองแสดงให้เห็นว่ามิได้มีพระประสงค์จะให้

กลับคืนสภาพเป็นของพระคลังข้างที่ตามเดิม เพราะแม้แต่โฉนดก็ได้ออกในนามของคณะกรรมการรวบรวมทรัพย์มรดก เพื่อเปิดโอกาสที่จะพระราชทานให้แก่ผู้ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นสมควรดำรง ตระกูลต่อไป โดยสรุปจึงเห็นว่า ที่วังเพ็ชรบูรณ์จึงเป็นที่ซึ่งมิได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ แต่เป็นที่ซึ่งอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะพระราชทานให้แก่ทายาทผู้ซึ่งดำรงตระกูลของสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชัยตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และจะพระราชทานให้แก่ทายาทหรือไม่ เพียงใด ย่อมสุดแล้วแต่พระราชดำริเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๙/๒๕๒๒

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (กรณีที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง กรมทางหลวงจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติได้หรือไม่)

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๗๙๕๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายตราด ตอนศรีราชา - สัตหีบ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - จันทบุรี - ตราด ตอนศรีราชา - สัตหีบ ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งตามมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ให้แก่กรมทางหลวงตามแนวทางหลวงที่จะสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพ ฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - ระยอง - จันทบุรี - ตราด ตอนศรีราชา - สัตหีบ พ.ศ.๒๕๑๓ โดยมีแนวทางส่วนกว้างที่สุดสองร้อยแปดสิบเมตรและส่วนแคบที่สุดสี่สิบเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม.๑๔๐ - ๗๕๐ - ๑๔๑ - ๕๕๐ ซึ่งเป็นบริเวณตลาดนาเกลือในท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้มีเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเวนคืนร้องเรียนขอให้ลดเขตที่ขยายทางลงให้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติและแผนที่แสดงแนวทางหลวงซึ่งกรมทางหลวงเห็นสมควรลดเขตทางลงตามที่เจ้าของทรัพย์สินร้องเรียน เพราะยังมิได้จัดทำแผนที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงและประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังทั้งยังมิได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และแจ้งกำหนดวันจะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

๒. กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ตามพระราชบัญญัติ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินสายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมืองร้อยเอ็ดอำเภอธวัชบุรี และอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องในอำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งตามมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องใน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมทางหลวงตามแนวทางหลวงแผ่นดินที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายชนบท - มหาสารคาม - อุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ โดยมีแนวทางส่วนแคบที่สุดสิบสองเมตรและส่วนกว้างที่สุดสองร้อยยี่สิบสามเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่”

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระหว่าง กม.๙๑ - ๖๔๗ - ๙๑ - ๘๒๒ ด้านขวาของทางเป็นที่ดินของวัดใหม่ขุนเขวา ตำบลขุนเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม หากจะขยายเขตทางให้ได้ตามแบบก่อสร้างแล้ว จะต้องรื้อโบสถ์และทรัพย์สินอื่น ๆ ของวัด ซึ่งทางวัดและประชาชนจะต้องใช้โบสถ์ประกอบกิจทางศาสนาเป็นประจำ และจะต้องจ่ายค่าทดแทน ค่ารื้อถอน และค่าที่ดินสูงมาก กรมทางหลวงจึงเห็นสมควรลดเขตทางในช่วงระยะดังกล่าวทางด้านขวาของทางจาก ๔๐ เมตร ห่างจากศูนย์กลางทางลงเหลือเป็น ๓๐ เมตร ซึ่งน้อยกว่าที่ระบุในแผนที่แสดงแนวทางหลวง แต่ก็ไม่น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงสายนี้บัญญัติไว้ ซึ่งที่ดินในบริเวณที่จะลดเขตทางนี้ยังมิได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผัง ทั้งยังมิได้ปิดแจ้งความแสดงว่าเจ้าหน้าที่มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และแจ้งกำหนดวันจะเข้าครอบครองแต่อย่างใด

ในเรื่องทั้งสองดังกล่าวข้างต้น กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า การลดเขตทางของทางหลวงทั้งสองสายอาจมีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงทั้งสองฉบับ กรมทางหลวงได้เสนอแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาตามนัยแห่งมติของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร ๐๔๐๓/ว.๘๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ อันเป็นการแสดงเจตนาว่า กรมทางหลวงจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามขอบเขตในแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้แผนที่แสดงแนวทางหลวงนั้นจะไม่มีในตัวพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ บัญญัติให้ระบุแต่เฉพาะนามอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการคือเจ้าหน้าที่

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงโดยระบุส่วนที่แคบที่สุดและส่วนที่กว้างที่สุด และให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ภายหลังเมื่อประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแล้ว ฉะนั้นกรมทางหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ถ้ากรมทางหลวงจะจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงตามที่ต้องการใช้จริง ๆ โดยไม่ตรงตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่ประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กล่าวคือ ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่จะทำได้หรือไม่และจะลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้หรือไม่ หากทำไม่ได้จะมีวิธีการแก้ไขประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายที่กรมทางหลวงหารือมานี้ ปรากฏว่าได้ดำเนินการเวนคืนโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างตามข้อ ๗๘[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๗๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ระบุแต่เพียงนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและส่วนกว้างของแนวทางหลวง โดยมิได้บังคับว่าต้องมีแผนที่แสดงขอบเขตบริเวณแห่งอสังหาริมทรัพย์ที่คิด ว่าจะเวนคืนติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามข้อ ๖๔[๒] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ก็ตาม แต่ในการเสนอร่าง

---

[๑] ข้อ ๗๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและส่วนกว้างของแนวทางหลวง

[๒] ข้อ ๖๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๓) ท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ให้มีแผนที่แสดงขอบเขตบริเวณแห่งอสังหาริมทรัพย์ที่คิดว่าจะเวนคืนติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปีหรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจท้องที่นั้น

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทาง หลวงต่อกระทรวงคมนาคม คณะรัฐมนตรีและรัฐสภานั้นมติของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/ว.๘๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ ได้ให้กรมทางหลวงเสนอแผนที่แสดงแนวทางหลวงประกอบเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยซึ่งก่อนที่รัฐสภาจะได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงนั้น รัฐสภาก็ได้พิจารณาขอบเขตในแผนที่แสดงแนวทางหลวงแล้ว นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ - บางปะกง - ชลบุรี - ระยอง - จันทบุรี - ตราด ตอนศรีราชา - สัตหีบ ในท้องที่อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน สายบ้านไผ่ - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - อุบลราชธานี ในท้องที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอบรบือ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมืองร้อยเอ็ด อำเภอธวัชบุรี และอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อำเภอเมืองยโสธร อำเภอเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร และอำเภอเขื่องใน อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๑๘ก็ได้ระบุแนวทางส่วนแคบที่สุดและส่วนกว้างที่สุดไว้ชัดแจ้งแล้ว ซึ่งแม้ว่ากรมทางหลวงจะยังไม่ได้จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างและขยายทางหลวงปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ก็ตาม กรมทางหลวงก็มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แต่เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่แสดงแนวทางหลวงที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้นแล้วเท่านั้น การขยายแนวทางให้เกินกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือการลดแนวทางให้น้อยกว่าส่วนที่แคบที่สุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับนั้น ถ้าการขยายหรือลดแนวทางยังอยู่ในขอบเขตไม่เกินส่วนกว้างหรือน้อยกว่าส่วนแคบของแนวทางที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ย่อมจะทำได้ ดังนั้นตามที่กรมทางหลวงหารือว่าจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าในแผนที่จะทำได้หรือไม่นั้น เห็นว่าแนวทางหลวงจะต้องอยู่ภายในของเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ซึ่งกรมทางหลวงเสนอคณะรัฐมนตรี แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าแนวทางหลวงดังกล่าวย่อมกระทำได้ (โดยที่ดินที่จะต้องเวนคืนบางส่วนอาจได้มาเพราะมีผู้ยกให้หรือตกลงซื้อมา หรืออาจได้มาโดยประการอื่น) หากไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางหลวงที่ระบุไว้ในแผนที่ดังกล่าว แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากหรือกว้างกว่าในแผนที่นั้นจะกระทำไม่ได้ ส่วนการที่กรมทางหลวงหารือว่า จะลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุด ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การลดเขตทางหลวงให้น้อยกว่าส่วนแคบที่สุดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวที่ได้กำหนดส่วนแคบที่สุด และส่วนกว้างที่สุดของแนวทางที่จะใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงไว้ หากกรมทางหลวงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องขยายหรือลดแนวทางให้มากกว่าหรือน้อยกว่าส่วนกว้างที่สุดหรือส่วนแคบที่สุดตามที่พระราชบัญญัติเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับกำหนดไว้ จะกระทำได้ก็แต่โดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้วเท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๕๑๖/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง หารืออำนาจการจับกุม ตรวจค้นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้
ในเขตที่ดินหวงห้ามเรือนจำกลางคลองไผ่

กรมราชทัณฑ์ได้ มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๐๕/๔๓๐๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหารือปัญหากฎหมายสองข้อของกรมราชทัณฑ์ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมราชทัณฑ์ได้รับรายงานจากเรือนจำกลางคลองไผ่ว่าเรือนจำฯ มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ เนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๑๒๗,๗๘๕ ไร่ มีทรัพยากรป่าไม้มาก เรือนจำฯได้ตั้งเจ้าหน้าที่ออกตรวจตราปราบปรามผู้กระทำการลักลอบตัดไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามแล้ว แต่การปราบปรามไม่ได้ผลเพราะเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่ทราบว่า ตนมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามแค่ไหนเพียงใด การออกตรวจจะขอกำลังเจ้าหน้าที่ตรวจหรือป่าไม้ร่วมไปด้วยทุกครั้งก็ทำไม่ได้ เพราะทางตำรวจและป่าไม่มีกำลังไม่เพียงพอที่จะไปร่วมในการออกตรวจตรา และเมื่อเจ้าหน้าที่เรือนจำไปพบผู้กระทำผิดจะมาแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำการจับกุมก็อยู่ห่างไกล กว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะไปถึงผู้กระทำผิดก็หลบหนีไปก่อนเรือนจำกลางคลองไผ่จึงหารือมาว่าเมื่อเจ้าหน้าที่เรือนจำออกตรวจตราพบผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ในเขตที่ดินหวงห้าม เจ้าหน้าที่เรือนจำจะมีอำนาจจับกุมตรวจค้นได้แค่ไหน เพียงไร ซึ่งในเรื่องนี้กรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำย่อมไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการจับกุมตรวจค้นบุคคลผู้กระทำผิดตามนัยเงื่อนไข มาตรา ๗๘ และมาตรา ๙๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ เพราะไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความในมาตรา ๒ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โดยเหตุที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินตำบลลาดบัวขาว อำเภอจันทึกจังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๓ ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำภาคคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้ และมาตรา ๔ ระบุว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ภายในแนวเขตหวงห้าม คือระหว่างหมายเลข ๑ ถึง ๕ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงใคร่ขอหารือว่า

๑. อำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ตำบลลาดบัวขาว อำเภอจันทึก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น จะหมายความรวมถึงอำนาจในการจับกุม ตรวจค้นผู้บุกรุกที่ดินในเขตหวงห้าม ผู้เข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้นโดยมิได้รับ

หนังสืออนุญาตและรวมถึงผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามด้วยหรือไม่ กล่าวคือเมื่อมีการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม ที่ดินจะมีอำนาจทำการจับกุม ตรวจค้นผู้กระทำผิดได้เองหรือไม่ หรือมีฐานะเป็นเพียงผู้เสียหายซึ่งจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

๒. หากอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามที่กล่าวมาในข้อ ๑ มิได้หมายความรวมถึงอำนาจในการจับกุม ตรวจค้นแล้ว กรมราชทัณฑ์จะพิจารณาดำเนินการเพื่อกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำกลางคลองไผ่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้เฉพาะในการดูแลรักษา ป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ในที่ดินหวงห้ามของเรือนจำกลางคลองไผ่ โดยอาศัยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑๖) ประกอบมาตรา ๖๔ จะสามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาประการแรกนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่ยังคงมีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามมาตรา ๓[๑] และมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ตำบลลาดบัวขาว อำเภอจันทึก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช ๒๔๗๙ อยู่ แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแม่บทจะได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗[๓]ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๐[๔]แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ บัญญัติว่า ที่ดินซึ่งหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่าง เปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน

---

[๑] มาตรา ๓ ให้ผู้บัญชาการเรือนจำภาคคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา

[๒] มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ภายในแนวเขตหวงห้าม คือระหว่างหมายเลข ๑ ถึง ๕ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจองหักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

[๓] มาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

[๔] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

ดังกล่าวนี้ ไม่มีอำนาจจับกุมตรวจค้นผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้เองในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการหวงห้ามที่ดินมิใช่อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตาม ความในมาตรา ๒ (๑๖)[๕] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจนี้ไม่เหมือนกับอำนาจของผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดีในการตรวจตราป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังตลอดจนการหลบหนีและจับกุมเมื่อมีการกระทำผิดอาญาตามกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปรามตามความในมาตรา ๒ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่ในฐานะผู้เสียหายมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือดำเนินการฟ้องร้องเพื่อขับไล่ผู้เข้าจับจอง หักร้างเข้าจัดทำหรือปลูกสร้างในที่ดินนั้นโดยมิได้รับอนุญาตและรวมถึงผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามด้วย

สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น เนื่องจากมาตรา ๔ (๑๖) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติว่า

“”พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาจแต่งตั้งข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ในกรณีนี้ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่เป็นผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน และใช้ที่ดินที่หวงห้ามเพื่อประโยชน์แก่การราชทัณฑ์ตามความในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ตำบลลาดบัวขาว อำเภอจันทึก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช ๒๔๗๙ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองไผ่และข้าราชการอื่นในเรือนจำกลางคลองไผ่จึงอาจได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้

---

[๕] มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๖) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัศดีเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล
(นายประเสริฐ นาสกุล)
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๒

เรื่องเสร็จที่ ๕๓๓/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง ที่ดินศูนย์ราชการจังหวัดยโสธร

กระทรวงการคลังได้ มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๕/๓๕๘๑๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเรื่องที่ดินศูนย์ราชการจังหวัดยโสธร โดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมอัยการได้ขอให้กรมธนารักษ์รับรายการสิ่งปลูกสร้างบ้านพักอัยการจังหวัด จังหวัดยโสธร ขึ้นเป็นที่ราชพัสดุ โดยชี้แจงว่า บ้านพักดังกล่าวปลูกสร้างอยู่บนที่ดินศูนย์ราชการ ซึ่งเป็นที่ดินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกรมธนารักษ์ได้ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ใช้เป็นศูนย์ราชการจังหวัดยโสธรแล้ว ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้มาโดยการเกณฑ์แรงราษฎรถากถางเพื่อทำสนามบินเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๘ มีเนื้อที่ ๙๓ ไร่ แต่เนื้อที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะทำสนามบิน ทางราชการจึงได้ครอบครองไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ต่อมาจังหวัดอุบลราชธานีได้รายงานกระทรวงมหาดไทยขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุของกรมการปกครอง แต่กระทรวงมหาดไทยได้นำที่ดินแปลงนี้ไปขึ้นทะเบียนเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด เมื่อปี ๒๕๑๐ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การที่กระทรวงมหาดไทยนำที่ดินไปขึ้นทะเบียนเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด น่าจะเป็นการไม่ถูกต้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวเห็นว่า ในการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัดนั้น ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบทรัพย์สินส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๐๐ ได้กำหนดไว้ว่า “ทรัพย์สินส่วนจังหวัด หมายความว่า ทรัพย์ที่จังหวัดหามาได้โดยตรงและไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และให้รวมตลอดถึงทรัพย์สินซึ่งจะได้มีกฎหมายระบุไว้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด” และข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า

“ข้อ ๖ การได้มาซึ่งทรัพย์สินส่วนจังหวัด จะกระทำได้ดังต่อไปนี้

ก. การซื้ออสังหาริมทรัพย์ต้องปฏิบัติตามระเบียบการจัดหาพัสดุของราชการส่วนจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบนี้และจะกระทำได้เมื่อคณะกรรมการการคลังของสภาจังหวัดเห็นชอบด้วย

ข. การซื้ออสังหาริมทรัพย์ให้ปฏิบัติตามระเบียบการจัดหาพัสดุของราชการส่วนจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย

ค. เมื่อมีผู้อุทิศให้”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินบริเวณศูนย์ราชการแห่งนี้ได้มาจากการเกณฑ์แรงงานราษฎรถากถางเพื่อจัดทำเป็นสนามบิน หากแต่เนื้อที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ ดังนั้น อำเภอ

ยโสธร จังหวัดอุบลราชธานี จึงได้สงวนไว้เพื่อใช้ในราชการมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๘ ซึ่งขณะนั้นเป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ที่ดังกล่าวจึงเป็นที่หลวง เพราะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินบริเวณศูนย์ราชการแห่งนี้ ทางจังหวัดมิได้จัดซื้อหามาโดยตรง อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายระบุไว้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด ดังนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด ตรงกันข้ามกลับปรากฏว่าได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ.๒๔๖๔ ว่า “เห็นสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลัง ฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป” และตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๘๕ ข้อ ๓[๑] กำหนดไว้ว่าที่ราชพัสดุหมายความถึงที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหน้า และต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุขึ้น คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชนหรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง”

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า ที่ดินบริเวณศูนย์ราชการจังหวัดยโสธรที่ได้มาโดยการเกณฑ์แรงงานราษฎรถากถางเพื่อทำสนามบินเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๘ ไม่เป็นทรัพย์สินส่วนจังหวัด แต่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ.๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๒

---

[๑] ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

(๑) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหน้า และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมิใช่เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

เรื่องเสร็จที่ ๕๔๑/๒๕๒๒

บันทึก
เรื่อง ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามัคคีชัยอิมปอร์ตเอกซ์ปอร์ต ค้าที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือลับ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖/๒๔๑๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามัคคีชัยอิมปอร์ตเอกซ์ปอร์ต จดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัดกับกรมทะเบียนการค้า โดยมีวัตถุประสงค์ว่า “๘. ทำการซื้อขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดิน และในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในหนังสือบริคณห์สนธิ ห้างฯ ได้ไปรวบรวมและนำที่ดินของราษฎรมาขายให้รัฐวิสาหกิจ” ปัญหามีว่า กรณีดังกล่าวนี้ ห้างฯ จะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อกรมที่ดินหรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินได้มอบให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่ายด้วยกัน

ฝ่ายแรกมีความเห็นว่า ถ้าห้างหุ้นส่วนจำกัดสามัคคีชัยอิมปอร์ตเอกซ์ปอร์ตได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในหนังสือบริคณห์สนธิ โดยหากำไรแล้ว ก็จะเป็น “การค้าที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา ๑๐๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า โดยนิตินัย ห้างฯ จะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะมาตรา ๑๐๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังใช้บังคับอยู่แต่โดยพฤตินัยแล้ว ถึงห้างฯ ไม่ขออนุญาตทำการค้า แต่หากได้ทำการค้าที่ดินไปตามวัตถุประสงค์ของห้างฯ ก็ไม่ควรถือเคร่งครัดถึงกับว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่ชอบ เพราะเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๑ ได้บัญญัติเรื่องการค้าที่ดินไว้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๔ เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน เพราะถ้าจะมีเจตนารมณ์เป็นอย่างอื่นก็ควรจะกำหนดไว้เสียเลยว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วผู้ใดจะทำการค้าที่ดินไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายจากรัฐมนตรีปัจจุบันนี้ โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๙ เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ บัญญัติการควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้นโดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น การควบคุมการค้าที่ดินตามหมวด ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงน่าจะสิ้นผลบังคับไป มิฉะนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินก็จะต้องขออนุญาตเพื่อทำการค้าที่ดินตามมาตรา ๑๐๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนจำกัดสามัคคีชัยอิมปอร์ต

เอกซ์ปอร์ต ข้อ ๘ ระบุว่า “ทำการซื้อขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดิน” และในการดำเนินการตามหนังสือบริคณห์สนธิ ห้างฯ ได้ไปรวบรวมและนำที่ดินของราษฎรมาขายให้รัฐวิสาหกิจ กรณีดังกล่าวจึงเป็น “การค้าที่ดิน”[๑] เพื่อหากำไรตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา ๑๐๑[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ดี ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ห้างฯ ไปรวบรวมและนำที่ดินของราษฎรมาขายให้รัฐวิสาหกิจนั้น มีลักษณะเป็น “การจัดสรรที่ดิน”[๓] ตามข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ พ.ศ.๒๕๑๕ บทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินตามมาตรา ๑๐๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๒

---

[๑] “การค้าที่ดิน” หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน

[๒] มาตรา ๑๐๑ บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการอนุญาตนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

[๓] “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ๒๘ พฤศจิกายน

เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง คำสั่งกรมที่ดินเกี่ยวกับหนังสือมอบอำนาจ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ สร.๐๑๑๐ (งนน)/๑๘๕๓๕ลง วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) ว่า คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ เรื่องหนังสือมอบอำนาจโดยเฉพาะความในข้อ ๗ น่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่งกรมที่ดินพิจารณาเสนอความเห็น บัดนี้ กรมที่ดินได้ดำเนินการตามคำสั่งและเสนอความเห็นว่า การที่กรมที่ดินมีคำสั่งวางระเบียบปฏิบัติกรณีผู้มอบอำนาจมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ก็โดยมีเจตนาจะคุ้มครองส่วนได้เสียของคู่กรณี เพื่อความสมบูรณ์ของนิติกรรมและผลในทางปกครองเป็นการป้องกันผู้ทุจริตและคำสั่งนี้ไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่อย่างใด และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ความสำคัญที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า กรมที่ดินจะมีอำนาจออกคำสั่งนอกเหนือจากที่มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้ได้หรือไม่

มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๗๔ นี้ จำกัดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เพียง

(๑) สอบสวนคู่กรณี

(๒) เรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น

แต่ในคำสั่งข้อ ๗ กลับเป็นการ

(๑) มอบให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับรองผู้มอบอำนาจที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป

(๒) บังคับเฉพาะบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปที่มอบอำนาจส่วนบุคคลทั่วๆ ไปไม่อยู่ในข่ายบังคับ

(๓) อ้างเหตุ “มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่” ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องความสามารถของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๔) คำสั่งมิได้อ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตราใด เป็นแต่เพียงกล่าวไว้ในอารัมภบทว่า เพื่อความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นการป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการมอบอำนาจเท่านั้น

ตามคำชี้แจงของกรมทะเบียนที่ดินตามหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๖/๒๒๗๓๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๒ ข้อ ๑ กล่าวว่า “ถึงแม้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจะขอให้ผู้ปกครองท้องที่หรือบุคคลที่เชื่อถือได้รับรองก่อนนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสอบสวน”และในข้อ ๒ ก็กล่าวว่า“ เห็นว่าเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้มีการรับรองเสียก่อน ก็ถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่แล้ว” และในตอนต่อไปก็กล่าวว่า “ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่กฎหมายก็ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้” ตามคำสั่งชี้แจงนี้แสดงอยู่ชัดแล้วว่า กรมที่ดินรู้อยู่แล้วว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เป็นแต่เพียงการตีความขยายอำนาจออกไปเท่านั้นและเมื่อได้ตรวจบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของประมวลกฎหมายที่ดินก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวกับการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องให้บุคคลภายนอกรับรองไว้เลย

การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ของบุคคลนั้นจำต้องตีความโดยเคร่งครัด จะขยายความเอาเองหรือถือเอาเองย่อมทำไม่ได้ แม้แต่กฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายก็จะออกบทบัญญัติเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้มิได้ถ้าทำไปกฎกระทรวงนั้นก็ไม่มีผลบังคับ

เรื่องนี้ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเสียเองก็ย่อมเป็นการใช้อำนาจถูกต้องตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะขยายอำนาจออกไปถึงให้บุคคลอื่นกระทำแทนพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ย่อมไม่มีกฎหมายที่จะอ้างอิงได้ จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกฎหมาย และจะขยายความให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนก็ย่อมไม่ได้เพราะมาตรา ๗๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำเองนอกจากนั้น เมื่อพิจารณาคำสั่งกรมที่ดินที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑มิถุนายน ๒๕๐๑ ข้อ ๗[๑] แล้วจะเห็นว่าผู้มอบอำนาจซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปอาจต้องให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองก่อนว่า ผู้มอบอำนาจนั้นยังคงมีชีวิตหรือไม่ และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่

---

[๑] ข้อ ๗ ในกรณีผู้มอบอำนาจมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ผู้สูงอายุควรจะได้ระมัดระวังเป็นพิเศษว่าจะยังคงมีชีวิตอยู่หรือไม่ และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่ ในบางกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ควรให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองเสียก่อนพร้อมด้วยบันทึกคำรับรองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไว้ด้วย

(๑) สำหรับกรณีแรก การให้มีผู้รับรองว่าผู้มอบอำนาจซึ่งมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปยังมีชีวิตอยู่นั้น เห็นว่าไม่จำเป็น เนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบได้จากสำเนาทะเบียนบ้านว่าผู้มอบอำนาจนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ เพราะเมื่อมีคนตาย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๔[๒] กำหนดให้เจ้าบ้าน บุคคลที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพต้องแจ้งต่อนายทะเบียน และเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการตายแล้ว จะได้ดำเนินการจำหน่ายคนตายออกจากทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้านตามระเบียบ[๓] ต่อไป หากผู้มีหน้าที่ต้องแจ้งฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ นี้ก็มีโทษอยู่แล้ว และหากยังมีการทำใบมอบฉันทะของบุคคลที่ตายแล้วมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อีก บุคคลนั้นอาจต้องรับโทษฐานปลอมเอกสาร[๔] หรือแจ้งความเท็จ[๕] ด้วย

(๒) ส่วนการให้มีผู้รับรองว่าผู้มอบฉันทะซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ลักษณะ ๒ ส่วนที่ ๒ ได้กำหนดเหตุที่บั่นทอนความสามารถของบุคคลไว้เพียง ๔ อย่าง คือ (ก) ความเป็นผู้เยาว์ (ข) ความเป็นคนไร้ความสามารถ (ค) ความเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (ง) ความเป็นหญิงมีสามี จะเห็นได้ว่าสถานะของสติสัมปชัญญะมิได้เป็นสิ่งกำหนดความสามารถตามกฎหมายของบุคคลเลย ดังนั้น การตรวจสอบสติสัมปชัญญะของผู้มอบอำนาจจึงไม่อาจคุ้มครองความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมได้ คำว่า “สติสัมปชัญญะ” มีความหมายเพียงว่า “ความระลึกได้และความ

---

[๒] มาตรา ๑๔ เมื่อมีคนตาย ให้แจ้งดั่งต่อไปนี้

(ก) คนตายในบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีคนตายภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาตาย

ในกรณีที่ไม่มีเจ้าบ้าน ให้ผู้พบศพแจ้งตามความในวรรคก่อนนับแต่เวลาพบศพ

(ข) คนตายนอกบ้าน ให้บุคคลที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่ตายหรือพบศพ แล้วแต่กรณี หรือแห่งท้องที่ที่จะพึงแจ้งได้ในโอกาสแรกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาตายหรือพบศพ ในกรณีเช่นนี้จะแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่สะดวกกว่าก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ระเบียบสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครอง ว่าด้วยการจดทะเบียนราษฎร์ พ.ศ.๒๕๑๕ ส่วนที่ ๓ ตอนที่ ๔

[๔] มาตรา ๒๖๔ ผู้ใดทำเอกสารปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดเติมหรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในเอกสารที่แท้จริง หรือประทับตราปลอมหรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานปลอมเอกสาร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือโดยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อื่นนั้น ถ้าได้กระทำเพื่อนำเอาเอกสารนั้นไปใช้ในกิจการที่อาจเกิดเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือประชาชน ให้ถือว่าผู้นั้นปลอมเอกสารต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

[๕] มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

รู้ตัว” เท่านั้น หาได้หมายถึงเรื่องความสามารถของบุคคลตามกฎหมายแต่ประการใดไม่ และนอกจากนั้น การกำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้นผิดจากบุคคลอื่นโดยไม่มีกฎหมายรับรองย่อมเป็น การไม่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓[๖] อีกด้วย

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว จึงเห็นว่าคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ นี้เป็นคำสั่งที่เกินอำนาจตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ จึงเป็นคำสั่งที่มิชอบ

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งฉบับนี้ก็เห็นได้ว่าเป็นเจตนาที่ดีของกรมที่ดินที่จะให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย เนื่องจากผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงว่าการที่ต้องออกคำสั่ง เพราะได้มีคดีเกี่ยวกับการฉ้อโกงโดยมีการปลอมใบมอบฉันทะมากมาย และได้ส่งหลักฐานเกี่ยวกับคดีเหล่านั้นมาให้พิจารณา เพราะในบางคดีเจ้าพนักงานกรมที่ดินก็ถูกฟ้องเป็นจำเลยด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจ แต่การออกคำสั่งเช่นนี้ไม่มีกฎหมายรับรองอำนาจไว้ กรมที่ดินจึงควรปฏิบัติเสียให้ถูกต้อง กล่าวคือ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ ข้อ ๗ นั้น แทนที่จะให้มีผู้รับรอง ควรแก้ให้เป็นว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนคู่กรณี หรือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามความจำเป็น ดังที่มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจไว้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๓

---

[๖] มาตรา ๒๓ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน.

เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นและการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าในอุทยานแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้ มีหนังสือที่ กส.๐๗๐๘/๑๖๑๗๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๑ ที่ประชุมได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับชื่อตำบลที่ตกหล่นและปัญหาเกี่ยวกับการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติให้ออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเพิ่มเติมเฉพาะเนื้อที่ที่จะผนวกโดยไม่ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเดิม แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติในการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่น และการออกพระราชกฤษฎีกาผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติโดยไม่ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเดิมนั้น กรมป่าไม้ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน ฉะนั้นจึงขอหารือเป็นแนวทางปฏิบัติในการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นและการออกพระราชกฤษฎีกาผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติโดยไม่ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเดิมจะกระทำได้หรือไม่ ถ้ากระทำได้ในทางปฏิบัติจะดำเนินการในรูปใดนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าพื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญแม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติมิได้มีชื่อตำบลบางตำบล โดยเหตุที่มีการตกหล่นชื่อตำบลนั้นไป ก็จะต้องถือว่าพื้นที่ของตำบลที่ตกหล่นไปนั้นไม่ได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘[๑] ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในทำนองดังกล่าวแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่กรมป่าไม้หารือมา ซึ่งเป็นกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติในกรณีที่ตกหล่นชื่อตำบลบางตำบล จึงเท่ากับว่าพระราชกฤษฎีกา

---

[๑] พระราชกฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครองระบุตำบลคลองกระบือ แต่แผนที่พระราชกฤษฎีกากินถึงตำบลปากพนังฝั่งตะวันตกด้วย ดังนี้ต้องบังคับตามข้อความในกฤษฎีกาเท่านั้น จะเลยตลอดถึงตำบลอื่นตามแผนที่ด้วยไม่ได้

ฉบับนั้นมิได้มีเขตพื้นที่ของตำบลที่ตกหล่นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น เมื่อกรมป่าไม้ต้องการเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นไว้นพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีขยายพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมออกไปอีก โดยเพิ่มเติมพื้นที่ของตำบลที่ตกหล่นนั้น เมื่อเป็นการขยายพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งกระทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติ และผนวกพื้นที่ตำบลที่ต้องการจะเพิ่มเติมในเขตอุทยานแห่งชาติลงในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และด้วยการดำเนินการแก้ไขวิธีดังกล่าวจะทำให้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับต่อเนื่องไม่ขาดตอนเป็นสองระยะดังเช่นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมแล้วประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ กรณีดังกล่าวนี้ ก็จะเป็นไปตามความต้องการของกรมป่าไม้ที่ไม่ประสงค์จะยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเดิม

สำหรับกรณีการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ก็คงปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีชื่อตำบลตกหล่นเช่นกัน โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติออกไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

---

[๒] มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมดให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๑๐๐๕/๑๖ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายจรัญ ไชยนันทน์ ได้ร้องเรียนต่อท่านรองนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ว่าที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์ฯ มิได้เป็นที่หวงห้าม การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เป็นที่หวงห้าม เพราะได้พิจารณาไปโดยขาดข้อเท็จจริง จึงได้เสนอหลักฐานต่าง ๆ พร้อมกับคำร้องเพื่อให้พิจารณาใหม่ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาคำร้องและหลักฐานต่าง ๆ เสนอท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) พิจารณาแล้ว มีคำสั่งว่า “เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ผมเห็นควรส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งเพราะข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป” จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตามคำสั่งท่านรองนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)ได้พิจารณาเอกสารซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่งไปพร้อมกับหนังสือ ที่ สร.๑๐๐๕/๑๖ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๓ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตำรวจ และกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามที่ผู้ร้องอ้างว่า พระบรมราชโองการ ฯ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ประกาศเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๖๖ มิได้กำหนดให้ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ฯ เป็นที่หลวง เพียงแต่เป็นพระบรมราชโองการฯ เปลี่ยนนามตำบลบางกราเป็นมฤคทายวันนั้น ผู้ร้องยังเข้าใจความหมายของพระบรมราชโองการฯ ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ พระบรมราชโองการ ฯ ดังกล่าวมีข้อความว่า “พระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าก่อนที่จะพระราชทานนามตำบลบางกราว่ามฤคทายวันนั้น พระบรมราชโองการฯ ได้ระบุไว้แล้วว่าเป็นที่หลวง นอกจากนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๖๗ ก็ยังได้มีพระบรมราชโองการ ฯ ให้ที่ดินตำบลมฤคทายวัน ภายในเขตที่กำหนดไว้ในประกาศพระบรมราชโองการซึ่งได้สร้างราช

นิเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้ว ให้เป็นเขตราชนิเวศน์ จึงเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นว่าที่ดินภายในเขตนี้เป็นที่ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการ ฯ หวงห้ามไว้ใช้ในราชการแล้ว

๒. การที่ผู้ร้องอ้างว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งคลุมพื้นที่บริเวณเขตที่ประกาศเป็นพระราชนิเวศน์ด้วย และในปีเดียวกันนี้ก็มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ ตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก และต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๗๑ ได้มีพระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๗๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๘ ได้กล่าวว่าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญ ให้สภาจัดการรังวัดหนังสือสำคัญในที่นี้หมายถึงโฉนดที่ดิน ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้หมายความที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์นี้มิได้มีการหวงห้ามอีกต่อไปแล้ว หรือมิได้เป็นที่หลวงตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯ กำหนดต่อไปอีกแล้ว เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวมานี้ได้ลบล้างพระบรมราชโองการฯ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ฯ โดยสิ้นเชิง นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการบำรุงท้องที่ให้มีการคมนาคม การประปา การไฟฟ้า ผังเมือง และควบคุมการปลูกสร้าง รวมทั้งให้มีอำนาจเก็บภาษีบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายในกิจการดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น ก็เป็นเรื่องการจัดเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนภายในเขตซึ่งระบุไว้ในพระราช บัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ แทนการเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติทั้งสองนี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่แสดงไว้ให้ยกเลิกพระบรมราชโองการฯ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ตามหนังสือศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖/๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ แต่อย่างใด ส่วนมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น ได้บัญญัติขึ้นไว้สำหรับกรณีที่ไม่มีหนังสือสำคัญเพื่อใช้ในการคำนวณจังกอบ ก็ให้สภา ฯ รังวัดเนื้อที่ดินเพื่อเป็นหลักในการคำนวณจังกอบแทนการคำนวณจากหนังสือสำคัญเท่านั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ยกเลิกพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีดังที่ผู้ร้องเข้าใจแต่ประการใด

โดยสรุป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ คงเป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐[๑] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)

---

[๑] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว (บันทึกเรื่องที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๘๐๑/๑๗๒๘ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๗) จึงไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (ค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง)

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในชั้นแรกกรมทางหลวงได้ มีหนังสือ ที่ คค. ๐๖๐๖/๑๐๕๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอม พ.ศ.๒๕๑๓ พร้อมกับส่งปัญหาทำนองเดียวกันที่เกิดขึ้นจากการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ มาด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนซึ่งกรมทางหลวงหารือมามีว่า ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๑๓ กรมทางหลวงให้ดำเนินการปรองดองกับเจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน โดยไม่คำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงดังกล่าวใช้บังคับให้แก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีราษฎรร้องเรียนว่า การจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดิน พืชผล และสิ่งก่อสร้างไม่เป็นธรรมเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงและคณะกรรมการปรองดองได้ถือปฏิบัติตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ โดยไม่คำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดสายท่าแพ - ท่าศาลา - สิชล - ขนอมพ.ศ.๒๕๑๓ ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง เพราะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วบัญญัติว่าทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน หรือในกรณีที่ไม่จำต้องออกพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้อง เป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง” ดังนั้น จึงหมายความว่าเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สิน ทั้งที่มีอยู่ก่อนและหลังวันประกาศใช้พระราช

กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง หากทางราชการประสงค์จะนำความในข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ไปใช้บังคับ ก็อาจทำได้โดยต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวกรมทางหลวงจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและความเห็นของกรมทางหลวงดังกล่าว ความเห็นใดเป็นความเห็นที่ถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาที่กรมทางหลวงหารือมา ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๐ มีความสำคัญว่า[๑] ข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ มาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ใช้บังคับ ซึ่งข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทน คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ฉะนั้น ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนได้นั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ หรือประกาศของคณะปฏิวัติฯ กำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ส่วนทรัพย์สินที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือทำขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้นไม่ได้รับค่าทดแทน

ต่อมา กรมทางหลวงมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๖๐๖/๙๑๙๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๑ ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมทางหลวงได้รับรายงานจากกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าในการเสนอขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๓๑ นั้น ไม่มีแผนที่ประกอบร่างและแผนที่สำรวจแนวทางหลวง ส่วนทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น มีแผนที่ประกอบร่าง แต่ไม่มีแผนที่สำรวจแนวทางและอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ดำเนินการแจ้งปักหลักแนวสำรวจทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๙ ประกอบกับได้มีทรัพย์สินที่ได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ และประกาศของคณะปฏิวัติฯ กำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับเป็นจำนวนมาก หากกรมทางหลวง

---

[๑] บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (ค่าทำขวัญทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๐

ดำเนินการก่อสร้างจะติดขัดในการก่อสร้าง กรมทางหลวงจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า ข้อเท็จจริงตามที่กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายงานเพิ่มเติมนี้ จะมีผลทำให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาที่กรมทางหลวงขอให้พิจารณาทบทวน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒ แจ้งความเห็นดังกล่าวให้กรมทางหลวงทราบ มีความสำคัญโดยสรุปว่า[๒] ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสายนี้ กรมทางหลวงยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน ข้อเท็จจริงปรากฏจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงว่า แม้แต่เจ้าหน้าที่เองก็ยังไม่ทราบว่าแนวทางสำรวจนั้นมีอยู่อย่างไร เพราะการสำรวจมีอุปสรรคขัดข้องอันเป็นการแสดงอยู่ในตัวเองแล้วว่าการสำรวจแนวทางนั้นยังไม่เสร็จ ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารหลักฐานคือสมุดระดับที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงนำมาแสดง ก็ยืนยันอยู่ว่าการสำรวจยังไม่เสร็จเช่นกัน จึงไม่เป็นผลตรงตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ใช้คำว่า “ได้ กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนฯ เสร็จแล้ว ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสาย จึงไม่เกิดผลบังคับให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๗๕ ได้กล่าวคือ ถือว่าเป็นกรณีที่มิได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง และเห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนและหลังการออกพระราชกฤษฎีกาและ ประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสาย มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

หลังจากนั้น กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/๕๓๐๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลเพิ่มเติมพร้อมทั้งแจ้งความเห็นของกรมทางหลวง เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายดังปรากฏข้างต้นนั้น กรมทางหลวงได้ทำการสำรวจบางส่วนเสร็จไปแล้ว โดยใช้แผนที่ทางอากาศและสำรวจทางพื้นดิน เพราะในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้นยังมิได้กำหนดแนวทางแน่นอน มีแต่แนวประเมิน คือทำ Preliminary Survey เท่านั้น แนวทางที่แน่นอนอาจเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยอาศัยข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ของ Engineering ดังนั้น การที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการโดยมีแผนที่แสดงแนวทางตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง รวมทั้งมีการกำหนดความกว้าง

---

[๒] บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายทางหลวง (ค่าทำขวัญทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒

ของแนวทางหลวงนั้นด้วย ย่อมเป็นกรณีที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะเวนคืนเสร็จแล้วทั้งได้ ปฏิบัติตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยครบถ้วนกรมทางหลวงจึงมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังถามย้ำมาว่าเจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรีฯ นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้มีผลใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงส่งปัญหาเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาให้ความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นสนับสนุนกรมทางหลวงว่า เมื่อได้ความตามหนังสือกรมทางหลวงที่ คค.๐๖๐๖/๕๓๐๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายที่กรมทางหลวงหารือมา กรมทางหลวงได้ทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงทั้งสองสายนี้บางส่วนเสร็จแล้ว โดยได้มีแผนที่แสดงแนวทางตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางและแสดงท้องที่ที่แนวทางผ่านทุกอำเภอตามลำดับตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง รวมทั้งมีการกำหนดความกว้างของแนวทาง เพื่อให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องได้ทราบแนวสำรวจแล้ว ดังนี้ ความเห็นของกรมทางหลวงที่ว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วนั้น ก็ย่อมจะชอบด้วยเหตุผล สำหรับการคำนวณค่าทดแทนนั้น เห็นว่าน่าจะได้พิจารณาปัญหานี้แยกออกเป็นสองประการ คือประการแรกที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินที่มีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้นมีผลสมบูรณ์แล้ว เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นและเจ้าของไม้ยืนต้น หรือพืชผลซึ่งปลูกสร้างหรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัตินั้นใช้บังคับ ย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน เพราะจะต้องนำข้อ ๗๕[๓] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.

---

[๓] ข้อ ๗๕ ทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ หรือในกรณีที่มิได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้ บังคับ

แต่ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินที่จะเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลงและที่ดินที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่ มิให้นำมาคำนวณเป็นค่าทดแทน

๒๕๑๕ มาใช้บังคับส่วนประการของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายใช้บังคับเป็นจำนวนมาก หากจะถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายซึ่งเจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ นั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร เห็นว่า หากกรมทางหลวงมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่ปลูกสร้าง หรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวง ทั้งสองสายนี้ใช้บังคับได้ปลูกสร้างหรือมีขึ้นโดยสุจริตเพราะไม่สามารถจะทราบแนวสำรวจแล้ว ก็เป็นเรื่องที่สมควรจะพิจารณาแก้ไขในทางบริหารว่า สมควรจะให้ค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้นหรือไม่ เพียงใด มิใช่ปัญหาทางกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็น

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นไม่สอดคล้องกันในปัญหาข้อกฎหมายที่กรมทางหลวงหารือมา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีคำสั่งให้เสนอเรื่องนี้ให้ที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๑๔ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕[๔] กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี เป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย[๕] หรือไม่

๒. เจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสาย คือสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หรือไม่

---

[๔] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ฯ “ข้อ ๑๓ ให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒”

[๕] พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๔๘๒ และได้ตราเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงขึ้นใหม่ โดยวรรคสองของข้อ ๘๗ ได้บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า สำหรับประเด็นแรกที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี จะเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่สมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่นั้น เนื่องจากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่า “เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างก่อนก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงนั้นๆ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและให้ระบุส่วนกว้างของแนวทางหลวงไว้ด้วย” ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาก็คือ ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้น กรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามมาตรา ๕๖ เสร็จแล้ว หรือไม่

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (อธิบดีกรมทางหลวง) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า การสำรวจในการสร้างทางหลวงมีหลายขั้นตอน โดยในชั้นแรกจะได้ทำ Preliminary Survey จากแผนที่ทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของกรมแผนที่ทหารบก เพื่อหาแนวทางประเมิน แล้วจึงเข้าทำการสำรวจรายละเอียด กล่าวคือ เข้าไปหาข้อมูลในการทำระดับ ทำเบนช์มาร์ค เพื่อใช้ประกอบในการออกแบบการก่อสร้าง ก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้มีการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนชั้นต้นแล้ว คือสำรวจในชั้น Preliminary Survey หลังจากนั้น สำหรับแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการประเมินแนวทางภาคพื้นดินด้วยโดยเข้าสำรวจเป็นจุดต่างๆ ส่วนขั้นตอนที่เรียกว่า Detailed Engineering นั้นเป็นการสำรวจรายละเอียดเพื่อออกแบบการก่อสร้าง ในทางปฏิบัติมีความจำเป็นต้องกระทำภายหลังเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (อธิบดีกรมทางหลวง) ว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนั้น กรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนบางส่วนเสร็จแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกอบกับใน “คำปรารภ” ของพระราชกฤษฎีกา[๖] และประกาศของคณะปฏิวัติ[๗] ดังกล่าวก็ได้ระบุข้อเท็จจริงไว้ชัดเจนว่าได้มีการสำรวจ

---

[๖] โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ในท้องที่อำเภอบางกอกน้อยและอำเภอตลิ่งชัน จังหวัดธนบุรี อำเภอสามพราน อำเภอนครชัย

ที่ที่ต้องเวนคืนบาง ส่วนเสร็จแล้วก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทาง หลวงทั้งสองสายตามบทบัญญัติมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

สำหรับ ในประเด็นที่สองซึ่งมีว่า เจ้าของทรัพย์สินในทางหลวงแผ่นดินทั้งสองสาย คือ สายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี ซึ่งได้ปลูกสร้างทรัพย์สินขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ.๒๕๑๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า เมื่อที่ประชุมมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนว ทางหลวงทั้งสองสายนั้นมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นข้อนี้ต่อไป เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองคณะ คือกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นสอดคล้องกันว่าโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ และข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้ได้ต่อไป และกำหนดให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ มาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย ดังนั้น การคำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินจึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่าทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทน คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับหรือในกรณีที่มิได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้ บังคับ และตามข้อ ๗๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็บัญญัติว่า เงินค่าทดแทน ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติ

ศรี และอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางแพ อำเภอดำเนินสะดวก และอำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ซึ่งได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนเสร็จแล้ว

[๗]โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกจากทางหลวงแผ่นดินสายจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี สายเขาทราย - สากเหล็ก - วังทอง และที่จะสร้างทางหลวงจังหวัดสายมัญจาคีรี - แก้งคล้อ สายแม่สอด - อุ้มผาง - หนองฉาง สายแม่สอด - แม่ระมาด - ท่าสองยาง สายแยกไปอนุสาวรีย์สุนทรภู่ (แหลมแม่พิมพ์) สายตราด - แหลมศอก สายละงู - ปากบารา สายสตูล - ท่าเรือเจ๊ะบิลัง สายนราธิวาส - สุไหงโก-ลก สายสุไหงโก-ลก - อำเภอแว้ง - เขตแดน ซึ่งกรมทางหลวงได้กระทำการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนบางส่วนเสร็จแล้ว หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ฉะนั้น ทรัพย์สินซึ่งมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ก็ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่เจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

ส่วนปัญหาที่ว่าพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มิใช่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ดังกล่าวข้างต้น ในการคำนวณค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ราษฎรจึงไม่ควรทำให้ราษฎรต้องเสียสิทธิ ควรให้เป็นไปตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มิใช่ข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ กล่าวคือ เมื่อการคำนวณค่าทดแทนเป็นไปตามกฎหมายเดิม คือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว ทรัพย์สินที่มีขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ก็ย่อมอยู่ในข่ายที่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนด้วย เพราะมาตรา ๕๒ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน ไม่ได้บัญญัติว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ในปัญหาข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองคณะ คือกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ มีความเห็นว่าแม้ในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วจะบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทำขวัญ คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน โดยไม่ได้กำหนดว่าทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญต้องเป็นทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงก็ตาม แต่ในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ให้กำหนดเงินค่าทำขวัญเท่าราคาของทรัพย์สินในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อข้อ ๘๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ จึงต้องนำข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ มาใช้บังคับ การที่จะนำมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาใช้บังคับแทนข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ นั้นไม่อาจจะกระทำได้เพราะพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่าสำหรับเจ้าของทรัพย์สินที่ปลูกสร้างหรือมีขึ้นหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดแนวทางหลวงทั้งสองสายนี้ใช้บังคับ แม้เจ้าของทรัพย์สินจะไม่อยู่ในข่ายที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามข้อ ๗๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ หากกรมทางหลวงมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเป็นการปลูกสร้างหรือมีขึ้นโดยสุจริต เพราะไม่สามารถจะทราบแนวสำรวจ

แล้วก็อาจพิจารณาดำเนินการแก้ไขในทางบริหาร เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้นได้รับค่าทดแทนตามสมควร

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๑๐๐๕/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเรื่องที่ดินบริเวณกำแพงเมืองคูเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งราษฎรที่ครอบครองอยู่ร้องเรียนว่า การที่กระทรวงการคลังได้สั่งให้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและให้ผู้ครอบครองอยู่เดิมทำสัญญาเช่านั้นเป็นการไม่ชอบ ประธานกรรมการรายงานว่า ในการสอบสวนพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองว่าจะถือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) หรือไม่

ในปัญหาเรื่องนี้กรมที่ดินเห็นว่า ที่ชานกำแพงซึ่งอยู่ระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องดูประวัติของที่ดินว่ามีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือหวงห้ามไว้มาก่อนหรือไม่เป็นการเฉพาะราย กรมธนารักษ์เห็นว่ากำแพงเมืองและคูเมืองเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันประเทศชาติ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ส่วนที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองสันนิษฐานว่าเว้นไว้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันข้าศึกศัตรูและมิให้เป็นที่กำบังของข้าศึกด้วย จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเช่นกัน และกรมศิลปากรเห็นว่าที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองสร้างขึ้นและมีไว้เพื่อการชลประทานคมนาคมและการป้องกันข้าศึกศัตรู กับเป็นพื้นที่รากฐานกันน้ำเซาะกำแพงและถือเป็นส่วนหนึ่งของกำแพงเมือง จึงเป็นเขตโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เพราะได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนกำแพงเมืองดังกล่าวเป็นโบราณสถานแล้ว ด้วยเหตุนี้ ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกำแพงเมืองจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกรรมการมีความเห็นแย้งกัน จึงขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพร้อมกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสอบสวนเรื่องที่ดินคูเมืองนครศรีธรรมราช) ผู้แทน

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แล้ว เห็นว่า ทรัพย์สินที่จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีลักษณะสำคัญดังที่บัญญัติในมาตรา ๑๓๐๔[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ในปัญหาเรื่องนี้ก็มีเพียงความเห็นของกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ที่ว่าในการสร้างกำแพงเมืองและคูเมืองแต่โบราณ ถ้าเป็นกำแพงเมืองก่อด้วยอิฐจะต้องเว้นที่ว่างระหว่างกำแพงเมืองและคูเมืองไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นเขื่อนกันน้ำเซาะกำแพงและเพื่อประโยชน์ในการใช้ป้องกันข้าศึกศัตรู จึงไม่ควรที่จะใช้ที่ดินนั้นเป็นที่ปลูกสร้างสิ่งใดอันจะเป็นการกีดขวางการใช้ประโยชน์ดังกล่าวมาสนับสนุนว่าที่ดินชานกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งความเห็นของกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น มิได้มีหลักฐานอื่นสนับสนุนว่าได้มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์นั้น ๆ จริง นอกจากนี้ มีหลักฐานว่าราษฎรได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหานี้มาตั้งแต่ ร.ศ. ๑๓๑ โดยไม่ปรากฏว่าทางราชการได้แสดงการหวงห้าม กับปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดิน น.ส.๓ และ ส.ค.๑ ให้แก่ราษฎรที่เข้าทำประโยชน์หลายราย ข้อเท็จจริงในปัญหาที่หารือมานี้จึงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งและยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๕/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ แขวงคลองสาน เขตคลองสาน และแขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๙

กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๘๐๑/๑๖๙๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ แขวงคลองสาน เขตคลองสาน และแขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ เพื่อดำเนินการเวนคืนที่ดินในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ แขวงคลองสาน เขตคลองสาน และแขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร สำหรับสร้างทางหลวงให้รับกับสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะสร้างใหม่ด้านข้างสะพานพระพุทธยอดฟ้า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดให้ทางหลวงที่จะสร้างดังกล่าวเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน แต่เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้เข้าไปทำการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนแล้ว ปรากฏว่า บริเวณที่ดินในพระราชกฤษฎีกาซึ่งระบุว่าเป็น แขวงคลองสาน เขตคลองสาน” นั้น แท้ที่จริงเป็น แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน”ทำให้เกิดปัญหาว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใด เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในบริเวณท้องที่แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน ซึ่งตามพระราชกฤษฎีการะบุว่าเป็น “แขวงคลองสาน เขตคลองสานได้หรือไม่

กรมโยธาธิการมีความเห็นว่า แม้ในพระราชกฤษฎีกาจะระบุชื่อท้องที่ที่จะเวนคืนคลาดเคลื่อนไป แต่ท้องที่ที่จะเวนคืนก็ยังเป็นท้องที่เดิมตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกามิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด และตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาก็ระบุเพียงว่าแนวเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อเวนคืนอยู่ในท้องที่ “เขตคลองสาน” โดยมิได้ระบุว่าอยู่ในแขวงใด ซึ่งตามความในมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ กำหนดให้ถือว่าแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ภายในท้องที่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้ รวมทั้งภายในท้องที่แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน ได้ด้วย และกรมโยธาธิการได้หารือปัญหานี้ไปยังที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย

ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เมื่อในพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่เป็นปัญหานี้ไม่ได้ระบุแขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ตามนัยข้อ ๖๔ ข้อ ๖๕ ข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ ข้อ ๖๘ และข้อ ๖๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ และได้เสนอแนะว่าควรที่จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ แขวงคลองสาน เขตคลองสาน และแขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยให้มีบทบัญญัติแก้ไขข้อความว่า “แขวงคลองสาน” เป็น “แขวงสมเด็จเจ้าพระยา” ในพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก

กรมโยธาธิการจึงได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งให้ตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก และอีกฝ่ายหนึ่งให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งกันในปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการคิดราคาค่าทดแทนว่าจะกำหนดราคาค่าทดแทนอย่างไรและนับอายุของพระราชกฤษฎีกาอย่างไร เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกจะเหลืออายุอยู่อีก ประมาณ ๑ ปีเท่านั้น ดังนั้นที่ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยจึงมีมติมอบให้กรมโยธาธิการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมโยธาธิการจึงขอหารือว่า

๑. เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ที่เป็นปัญหานี้ ไม่ได้ระบุท้องที่แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสานไว้ เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในบริเวณท้องที่แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน ได้หรือไม่

๒. ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการได้ จะดำเนินการแก้ไขโดยตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเดิมให้มีบทบัญญัติแก้ไขข้อความว่า”แขวงคลองสาน” ในพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมทุกแห่งเป็น”แขวงสมเด็จเจ้าพระยา” จะได้หรือไม่ หรือจะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนดังกล่าวขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

๓. ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเดิมการกำหนดราคาค่าทดแทนจะคิดในวันใด กล่าวคือ ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมมีผลใช้บังคับหรือวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒ มีผลใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ในปัญหาแรก เนื่องจากในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๔[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ คือ จะต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืน เจ้าหน้าที่เวนคืนและท้องที่ที่จะเวนคืน และเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงจะมีอำนาจเข้าไปสำรวจและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นได้ตามข้อ ๖๕[๒] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว นอกจากนี้มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เป็นปัญหานี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “บริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้อยู่ในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ แขวงคลองสาน เขตคลองสาน และแขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้” ดังนั้น เมื่อในพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่เป็นปัญหานี้มิได้ระบุชื่อท้องที่แขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสานไว้ เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึง

---

[๑] ข้อ ๖๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๓) ท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ให้มีแผนที่แสดงขอบเขตบริเวณแห่งอสังหาริมทรัพย์ที่คิดว่าจะเวนคืนติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจท้องที่นั้น

[๒] ข้อ ๖๕ ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจภายในเขตตามแผนที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ หรือตรวจสอบวัตถุสำหรับใช้งานทางจนกว่าจะเสร็จ

(๒) กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืน และแนวเขตของกิจการซึ่งประสงค์จะกระทำบนที่ดินนั้น

(๓) ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต และแนวเขต โดยปักหลักหรือขุดคู

(๔) ตัดหรือถางต้นไม้ พืชพันธุ์ รั้ว หรือป่า อันจำเป็นแก่กิจการดังกล่าวใน (๑) (๒) หรือ (๓)

แต่ ห้ามมิให้เข้าไปในอาคาร ลานบ้าน หรือลานมีรั้วกั้นอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อนุญาตหรือเจ้าของหรือผู้ครอบ ครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งความเรื่องกิจการที่จะกระทำไม่น้อยกว่าสามวัน ก่อนเริ่มกระทำการนั้น

ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดไว้ในเขตท้องที่ดังกล่าวได้ แม้ว่าในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดแนวที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนไว้โดยกำหนดให้เขตคลองสานทั้งหมดอยู่ในแนวเขตที่จะสำรวจก็ตาม

๒. ปัญหาที่สอง เนื่องจากในการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม ปรากฏว่า ได้ระบุท้องที่ที่จะเวนคืนคลาดเคลื่อนไป การแก้ไขจึงควรกระทำในรูปพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติแก้ไขข้อความว่า “แขวงคลองสาน” เป็น “แขวงสมเด็จเจ้าพระยา” เสียทุกแห่งในพระราชกฤษฎีกาและในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม ทั้งนี้เพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

๓. ในปัญหาที่สาม เกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทนเมื่อได้ทำการแก้ไขในลักษณะที่เป็นการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมแล้ว การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในแขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน ก็จะต้องคิดในวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒) มีผลใช้บังคับทั้งนี้ ตามข้อ ๓๖[๓] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๓

---

[๓] ข้อ ๗๖ เงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(๑) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น

(๒) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น

(๓) ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้ตราพระราชบัญญัติเช่นว่านั้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง ขอคำปรึกษาเกี่ยวกับเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวม

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มท.๑๑๐๘/๘๐๔ลง วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้คำปรึกษาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวม โดยมีข้อเท็จจริงว่าสำนักผังเมืองกำลังดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศโดยดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ในการนี้มีปัญหากฎหมายที่ขอปรึกษาเกี่ยวกับเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักผังเมืองมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ๒ ประการ ความเห็นประการแรก เห็นว่าเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีแนวเขตเกินกว่าแนวเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่ได้ และความเห็นประการที่สอง เห็นว่าเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมกับแนวเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจฯ ไม่จำเป็นต้องเป็นแนวเขตเดียวกัน อาจกว้างกว่าหรือเล็กกว่าสุดแล้วแต่ผลของการสำรวจ แต่ทั้งนี้จะกว้างกว่าเขตที่นำไปปิดประกาศตามความในข้อ ๓ (๑) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ สำนักผังเมืองจึงขอคำปรึกษาว่า แนวเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมควรเป็นอย่างไร เพื่อที่สำนักผังเมืองจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ห้องที่ใด สำนักผังเมืองอาจจะดำเนินการเพื่อจัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.

---

[๑] มาตรา ๑๔ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

(๒) เจ้าพนักงานการผัง

(๓) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(๔) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

๒๕๑๘ หรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๔ แล้ว สำนักผังเมืองจะกำหนดแนวเขตที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมให้เกินกว่าแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะได้มีการกำหนดแนวเขตสำรวจโดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว การกระทำนอกเหนือจากแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาและมาตรา ๑๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เจ้าพนักงานการผังจะมีอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๒) กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เป็นเขตผังเมืองรวมได้ก็แต่ภายในเขตแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๓

---

[๒] มาตรา ๑๕ ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่จะทำการสำรวจใช้บังคับ ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ

(๒) กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เป็นเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว

(๔) ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตตามความจำเป็น

(๕) แจ้งให้หน่วยราชการ องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

ทั้งนี้ห้ามมิให้เข้าไปในอาคาร ลานบ้านหรือสวนมีรั้วกั้นอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อาศัย เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อนุญาต หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งความเรื่องกิจการที่จะกระทำไม่น้อยกว่าสามวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๙/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในอาคาร ที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปลูกสร้างในที่ราชพัสดุที่เช่าจากกระทรวงการคลัง (โดยจะทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุและยกกรรมสิทธิ์อาคารที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างให้กับกระทรวงการคลัง)

ด้วยกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๑๓๑๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมธนารักษ์ได้เสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาว่า สมควรที่จะเอากรรมสิทธิ์อาคารของรัฐวิสาหกิจซึ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจเช่าจากทางราชการหรือไม่ คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ถ้าหากกระทรวงการคลังจะเอากรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างและบ้านพักของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่ขอเช่าที่ราชพัสดุ อาจจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” คณะกรรมการ ฯ จึงมีมติให้กรมธนารักษ์นำเรื่องเสนอขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในสัญญาเช่าจะขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ ในเรื่องนี้ กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไม่น่าจะขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะการที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนด “ไม่ให้ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเป็นที่ราชพัสดุ ก็เพราะเนื่องจากในขณะที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุมีผลใช้บังคับนั้น อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีอยู่ทั่วไปทั้งอาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุและที่ดินอื่นอาจมีประชาชนทั่วไปเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย หรือมิฉะนั้นก็ได้มาเพราะใช้เงินทุนจากการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนอื่น (นอกงบประมาณ) เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หากไม่ยกเว้นไว้อาจจะมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมที่รัฐบาล (กระทรวงการคลัง) มีส่วนเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยทำให้ยุ่งยากในทางปฏิบัติ แต่ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติตามสัญญา รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีทั้งสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป จะผูกพันตนอย่างใดกับบุคคลภายนอก ย่อมกระทำได้ทั้งสิ้น การที่รัฐวิสาหกิจตกลงยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเช่า โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินของผู้ให้เช่า(กระทรวงการคลัง) ให้แก่ผู้ให้เช่าเพื่อดำเนินการในทางธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน ก็ย่อมทำได้ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการเช่าให้อาคารที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจะปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยผลของสัญญาเช่าจึงไม่ถือว่าขัดกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์แต่เพื่อให้เรื่องนี้เป็นที่ยุติ ประกอบกับมติของคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้ขอให้นำเรื่องนี้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาตีความปัญหาข้อกฎหมายก่อน กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่า ในการประชุมของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการที่ราชพัสดุว่า ตามที่เคยถือปฏิบัติมายังเป็นการลักลั่นกันอยู่ คือ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกระทรวงคลังจะเอากรรมสิทธิ์ในอาคาร แต่ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยแล้ว เช่น ธนาคารออมสินหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ กระทรวงการคลังจะไม่เอากรรมสิทธิ์ในอาคารนั้น กรมธนารักษ์จึงเสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุวางนโยบายโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่นอนว่าสมควรจะเอากรรมสิทธิ์อาคารของรัฐวิสาหกิจที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจเช่าจากทางราชการหรือไม่ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป แต่คณะกรรมการที่ราชพัสดุยังไม่อาจพิจารณาวางนโยบายได้ เพราะผู้แทนกรมที่ดินซึ่งเป็นกรรมการที่ราชพัสดุได้เสนอความเห็นให้ที่ประชุมพิจารณาว่า การที่กระทรวงการคลังจะเอากรรมสิทธิ์ในอาคารดังกล่าวจะเป็นการขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ โดยได้เสนอให้นำปัญหาดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนที่จะวางนโยบายใน เรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

การที่มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นไว้มิให้ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเป็นที่ราชพัสดุ ก็อาจจะเป็นเพราะเกรงว่าจะมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์และจะทำให้ยุ่งยากในทางปฏิบัติดังที่กรมธนารักษ์ได้เสนอความเห็นไว้

เมื่อได้พิเคราะห์ข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ตลอดทั้งมาตราแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทนิยามคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ซึ่งกำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดใดเป็นหรือไม่เป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น หาได้มีความข้อใดเกี่ยวข้องกับการที่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ จะนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖[๑] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะแปลความหมายของมาตรา ๔ วรรคสอง ว่าเป็นข้อบัญญัติห้ามมิให้กระทรวงการคลัง หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่นเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งอาจจะโอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น โดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจตกลงยินยอมทำสัญญายกกรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุให้อาคารของรัฐวิสาหกิจที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลยกกรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับผู้อื่น คือกระทรวงการคลังในกรณีนี้ และการยกกรรมสิทธิ์ให้นั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่รัฐวิสาหกิจนั้นจะกระทำได้โดยชอบแล้ว กระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้เช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุ ก็ชอบที่จะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอาคารของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ไม่ขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แต่ประการใด

---

[๑] ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

[๒] มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง หารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (เพื่อสร้างทางหลวง)

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๖๐๖/๗๗๑๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ในท้องที่ตำบลนายม ตำบลนาเฉลียง อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ตำบลบ้านโพด ตำบลท่าโรง ตำบลสะกรวด อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และตำบลมหาโพ อำเภอโคกสำโรง ตำบลไชยบาดาล อำเภอไชยบาดาล จังหวัดลพบุรี กรมทางหลวงได้ดำเนินการไปแล้วดังนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ ในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอโคกสำโรง อำเภอไชยบาดาล จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช

๒. มีประกาศกรมทาง (“กรมทางหลวง”ในขณะนั้น) ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๔๘๗ เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์

๓. มีคำสั่งอธิบดีกรมทาง ที่ ก.๒๑/๓๐๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๔๘๘ เรื่อง ตั้งผู้แทนเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์

๔. มีประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘ เรื่องตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์

๕. ในปี พ.ศ.๒๕๐๙ ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ. ๒๕๐๙ แนวทางตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงสายนี้ ได้ทับแนวทางตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๗ เป็นส่วนใหญ่ แต่มีบางตอนที่ไม่ทับกับแนวเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และกรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ. ๒๕๐๙ จนเสร็จสิ้นแล้ว

๖. ต่อมา นายแสง บุญรัตน์ และนางอุดม เกษมสุข เจ้าของที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๔๗๒ และ ๔๕๗ ตามลำดับ ซึ่งมีเนื้อที่ดินบางส่วนอยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ แต่อยู่นอกแนวทางหลวงตามที่กำหนดไว้ใน

พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ร้องขอรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดและแบ่งแยกที่ดิน ในการนี้เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงซึ่งเป็นผู้ชี้แนวเขตไม่รับรองแนวเขตที่ดินให้ เพราะที่ดินของผู้ร้องอยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ พุทธศักราช ๒๔๘๗

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่กรมทางหลวงได้ใช้ก่อสร้างทางหลวงจนเสร็จไปแล้วเป็นที่ดินที่อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ. ๒๕๐๙ ส่วนที่ดินของนายแสง บุญรัตน์ และนางอุดม เกษมสุข ตามเรื่องนี้ไม่อยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ซึ่งกรมทางหลวงไม่ได้ใช้สร้างทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๗ แต่อย่างใด กรมทางหลวงจึงเห็นสมควรออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีการใช้ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เพื่อมิให้เป็นการรอนสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นธรรมต่อไป แต่เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๕๔๐๓ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๑ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๑ ว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว ในหลักการจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใด กรมทางหลวงจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมทางหลวงจะดำเนินการเพื่อออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ในกรณีดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ในการพิจารณายกเลิกระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีหลักทั่วไปว่า เมื่อมีความจำเป็นก็อาจตรากฎหมายยกเลิก(หรือเปลี่ยนแปลง)ได้เสมอ สำหรับข้อหารือของกรมทางหลวงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือเป็นหลักการว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้วจะไม่โอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ใดดังกล่าวแล้วนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้วางนโยบายในเรื่องนี้โดยอาศัยจากข้อเท็จจริงที่กระทรวงคมนาคมเสนอให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งข้อเท็จจริงแตกต่างกับเรื่องนี้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงแตกต่างไปจากเรื่องเดิม และมติของคณะรัฐมนตรีนั้นก็ออกมาก่อนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๒๑) ซึ่งมาตรา ๓๓ วรรคห้า บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา

โดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ดังนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรคณะรัฐมนตรีก็อาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดกรณีข้อยกเว้นนโยบายได้ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ กระทรวงคมนาคมจึงต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงในกรณีนี้มีความแตกต่างกับกรณีก่อนพอที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีพิเศษได้หรือไม่ และถ้ากระทรวงคมนาคมเห็นเช่นนั้น กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ก็จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เช่น ชี้แจงว่าที่ดินที่เวนคืนมาตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายไชยวิบูรณ์ฯ (ทั้งหมดหรือบางส่วน) หมดความจำเป็นที่จะใช้เนื่องจากกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) ได้สร้างทางหลวงขึ้นใหม่แทนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายสระบุรี - หล่มสัก พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว และนอกจากนั้น ที่ดินในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ก็ยังไม่ได้เข้าครอบครองและจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด เป็นต้น โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ก็เป็นเรื่องที่กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) จะต้องพิจารณาดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควร และถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว การจะออกกฎหมายให้มีลักษณะอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง หารือการปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๐
ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ (การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๑๐๐/๑๖๘๖๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า ตามที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลลาดยอด เขตพระนคร อันเป็นที่ดินบริเวณเพลิงไหม้ ตลาดบางลำภู เพื่อให้กรุงเทพมหานครสร้างเป็นถนนและบริเวณที่จอดรถขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร การป้องกันและระงับอัคคีภัยนั้น ในการนี้ กรุงเทพมหานครได้จัดสร้างถนนขึ้นเรียบร้อยแล้ว แต่ในการก่อสร้างที่จอดรถจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากประมาณ ๗๐ ล้านบาท ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่อาจจะหางบประมาณมาก่อสร้างเองได้ เพราะมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนด้านต่าง ๆ อีกมาก และงบประมาณแต่ละปีก็ไม่พอเพียงจะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอยู่แล้ว กรุงเทพมหานครพยายามที่จะหาเอกชนมาลงทุนก่อสร้างอาคารให้เป็นที่สำหรับจอดรถโดยเก็บค่าจอดรถ แต่ก็หาผู้สนใจได้ยากเพราะการลงทุนเป็นเงินจำนวนมากเช่นนี้รายได้จากการรับจอดรถไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และต้องใช้เวลานานนับ ๑๐ ปี กว่าจะได้ทุนคืน จึงไม่มีผู้ใดมาลงทุนดำเนินการ กรุงเทพมหานครพิจารณาเห็นว่า แม้จะแบ่งพื้นที่อาคารจอดรถเป็นที่ประกอบการค้าบ้าง แต่ก็ถือว่าเป็นการนำรายได้นั้นมาสร้างอาคารที่จอดรถเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร จึงน่าจะสอดคล้องตามเจตนารมณ์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๐ กระทรวงมหาดไทยจึงใคร่ขอหารือว่า การที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการให้ปลูกสร้างอาคารจอดรถในบริเวณที่ดินที่เวนคืน และให้มีสถานที่ประกอบการค้าในตัวอาคารบางส่วน และเป็นส่วนน้อยด้วย จะสามารถทำได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นกฎหมายพิเศษ โดยในข้อ ๓ ให้ถือว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามความในมาตรา ๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

---

[๑] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมด หรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และการเวนคืนนี้ก็ได้ระบุไว้ว่า เพื่อความสะดวกในการจราจรและการป้องกันและระงับอัคคีภัย และเพื่อเป็นการเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน มาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๖ ก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ฉะนั้น อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนที่ได้มาโดยการเวนคืนนั้นจะต้องใช้เพื่อประโยชน์ตาม ที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ เท่านั้น

การที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่ากรุงเทพมหานครได้สร้างถนนในบริเวณที่เวนคืนไปแล้วส่วนหนึ่ง เหลืออีกส่วนหนึ่งได้กันไว้สำหรับเป็นที่จอดรถ บัดนี้กรุงเทพมหานครต้องการจะนำที่ดินที่กันไว้นี้ไปให้เอกชนสร้างเป็นที่จอดรถสูงสิบชั้น โดยกำหนดเงื่อนไขว่าตัวอาคารชั้นล่างจะใช้ประโยชน์เพื่อการจอดรถเต็ม เนื้อที่ ส่วนชั้นที่สองถึงชั้นที่สิบจะใช้ประโยชน์เพื่อการจอดรถสองในสามส่วนของเนื้อที่และใช้ประโยชน์ในการประกอบการพาณิชย์โดยมีร้านค้าต่าง ๆ รอบสถานที่จอดรถหนึ่งในสามส่วนของเนื้อที่นั้น การจอดรถนี้ผู้ลงทุนสร้างอาคารเป็นผู้เก็บค่าเช่าจอดรถและเก็บประโยชน์ จากร้านค้าต่าง ๆ รอบที่จอดรถนั้นด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร การป้องกันและระงับอัคคีภัย เพราะเป็นการนำเอาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นไปให้ผู้ลงทุนแสวงประโยชน์ อีกต่อหนึ่งซึ่งนอกเหนือไปจากการสร้างถนนและบริเวณที่จอดรถเพื่อความสะดวกในการจราจรและการป้องกันและระงับอัคคีภัย จึงมิได้เป็นไปเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค นอกจากนั้นการที่มีร้านค้าขึ้นในอาคารที่จอดรถนั้นย่อมจะมีวัสดุต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นเชื้อเพลิงให้เกิดอัคคีภัยได้ง่ายกว่าการสร้างบริเวณที่จอดรถแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจให้เอกชนกระทำการดังกล่าวได้

และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินต้องปักหลักเลขหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

[๒] มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๔

บันทึก
เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๑๒๐๔/๕๕๒๑๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว แต่ยังมิได้ถอนสภาพโดยกรมป่าไม้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการ ในการนี้ ส.ป.ก.ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งโดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ ส.ป.ก.ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ ซึ่งธนาคารโลกได้ยกขึ้นมาเป็นสาระสำคัญในการเจรจาขอกู้เงินรายนี้ว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๓) ส.ป.ก.จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรได้หรือไม่ ดังนั้น จึงขอให้มีการตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียก่อนการเจรจากู้เงิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ส.ป.ก.มีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวข้างต้นตามมาตรา ๒๖ (๓)[๑] ประกอบกับบทนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดินเพื่อ

---

[๑] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราช กิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เกษตรกรรม” และคำว่า”ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

๒. หาก ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจตาม ๑. ส.ป.ก.จะมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๑๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือบทกฎหมายอื่นได้หรือไม่

๓. หากไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก.ดำเนินการ จะเป็นไปได้หรือไม่ ที่ ส.ป.ก.จะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน และกรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต่อไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็น ของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขต ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์ในของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

[๓] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่ อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง เป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใดๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติ สำหรับแร่ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น เห็นว่า ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๖ (๓)[๔] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บทนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" และคำว่า"ที่ดินของรัฐ" ในมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า อำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบัญญัติไว้แล้วโดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น จึงใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๑๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือบทกฎหมายอื่นไม่ได้ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น เห็นว่า เรื่องนี้ มีบทกฎหมายให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อยู่แล้ว คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หากดำเนินการตามบทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ ก็ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหารได้

เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าหากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้ว ก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะที่นั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๔

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๗] มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง การปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๙๐๕/๒๓๓๗ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์ โดยมีข้อเท็จจริงว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขั้นต้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่ง กทพ.กำลังดำเนินการก่อสร้างอย่างเร่งด่วนและใกล้จะแล้วเสร็จเปิดการจราจรในอนาคตอันใกล้นี้ แต่เนื่องจากการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าวส่วนใหญ่จะก่อสร้างเป็นโครงสร้างยกระดับ ซึ่งจะมีที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษและที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ ที่ดินเขตทางพิเศษนี้ส่วนใหญ่ กทพ.ได้เวนคืนมาโดยวิธีการเจรจาปรองดองและตกลงราคาค่าทดแทน และบางส่วนกำลังอยู่ในระหว่างการเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน กทพ.จึงได้วางโครงการปรับปรุงที่ว่างดังกล่าวเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. เพราะหากปล่อยทิ้งว่างไว้ก็จะต้องเสียค่าดูแลบำรุงรักษาโดยเปล่าประโยชน์ สำหรับโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษดังกล่าว ได้แก่ การจัดทำอาคารร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถและที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยจะให้สัมปทานเอกชนลงทุนปลูกสร้างและดำเนินการ แต่เพื่อความชัดเจนทางด้านกฎหมายซึ่งอาจจะมีปัญหาขึ้นในอนาคต กทพ.จึงขอหารือและขอคำแนะนำว่า ในการที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ของ กทพ. ดังกล่าวจะขัดกับอำนาจหน้าที่ของ กทพ.ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ประการใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทน กทพ. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ได้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ทางพิเศษ” ไว้ว่า “หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไว้ว่าในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน เหนือพันพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดียวหรือรถใต้ดิน สะพาน

อุโมงค์ เรือ สำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เขื่อนกั้นน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะสัญญาณจราจรเครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ" และในข้อ ๒๖[๑] ประกอบกับข้อ ๒๘[๒] ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ กทพ.สร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านเหนือพ้นพื้นดินหรือใต้พื้นดินของผู้อื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใต้ทางพิเศษที่อยู่เหนือพ้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. ดังนั้น สำหรับทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นดินซึ่ง กทพ.มีอำนาจอนุญาตให้ผู้อื่นกระทำได้ กทพ. ก็ย่อมมีอำนาจที่จะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดในพื้นดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของ กทพ. และอยู่ใต้ทางพิเศษนั้นได้เช่นเดียวกัน

(๒) ส่วนที่ดินที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษนั้น ในประการแรกย่อมถือว่าเป็นเขตทางตามที่วิเคราะห์ศัพท์ในข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนั้นผู้แทน กทพ.ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมและส่งแผนผัง รูปถ่ายทางแยกและบริเวณที่ดินทางพิเศษเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา ซึ่งปรากฏว่า ทางแยกที่มาบรรจบร่วมกันมี ๓ ทาง คือ สายดินแดง - ท่าเรือ สายบางนา - ท่าเรือ และสายดาวคะนอง - ท่าเรือ ทางที่มาบรรจบกันดังกล่าวนี้ได้สร้างเป็นวงกลมเพื่อให้ยานพาหนะที่มาจากแต่ละทางผ่านไปได้โดยไม่ต้องหยุดรอกัน ลักษณะทางแยกเช่นนี้ในภาษาของวิศวการเรียกว่า "ทางแยกต่างระดับ หรือ full-interchange" และภายในขอบวงกลมของทางแยกเหล่านี้จะมีที่ดินเป็นบริเวณว่างประมาณ ๖ ไร่ ซึ่งเป็นเขตทางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ กทพ.ได้รับกรรมสิทธิ์มาโดยได้มีการปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ของข้อ ๒๔[๓] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ กล่าวคือ ได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่

---

[๑] ข้อ ๒๖ ในกรณีที่การสร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคลอื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางพิเศษนั้น และให้ กทพ.มีอำนาจเข้าดำเนินการที่จำเป็นในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่ต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิก่อนเข้าดำเนินการดังกล่าว

การกำหนดและการชำระค่าเสียหายตลอดจนการเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำความในข้อ ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๒] ข้อ ๒๘ ในกรณีที่ กทพ. สร้างหรือขยายทางพิเศษตามข้อ ๒๖ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใต้ทางพิเศษที่อยู่เหนือพ้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ.มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

[๓] ข้อ ๒๔ เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญทำความ ตกลงกันในเรื่องค่าทำขวัญ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทำขวัญ ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำ

ผู้มีสิทธิได้รับชำระค่าทำขวัญในกรณีที่ไม่มีข้อโต้แย้ง และได้มีการวางเงินต่อศาลในกรณีที่เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมในเรื่องค่าทำขวัญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และ กทพ. ก็ได้เข้าครอบครองใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อการก่อสร้างมาเป็นเวลา ๓ ปี เพราะฉะนั้น สำหรับปัญหาว่า การที่ กทพ.จะใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ โดยจะจัดทำอาคาร ร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถหรือที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน จะมีอำนาจกระทำได้หรือไม่นั้นเมื่อที่ดินดังกล่าว กทพ.ได้ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ของข้อ ๒๔ ดังที่กล่าวแล้วย่อมถือว่า กทพ.ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาโดยชอบ ดังนั้น กทพ. จึงมีอำนาจที่จะ ใช้ที่ดินดังกล่าวภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓)[๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ กล่าวคือ สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษรวมทั้งดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖ (๒)[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ได้

ขวัญจะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญไม่ยอมรับชำระให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญจะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญรับชำระค่าทำขวัญแต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวน เงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทำขวัญจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทำขวัญต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีใน เงินนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญฟ้องคดียังศาลตามวรรคสอง ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองการใช้ การรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ การสร้างหรือขยายทางพิเศษต้องสะดุดหยุดลง

เมื่อได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญ หรือได้มีการวางเงินต่อศาลแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครองครอง ใช้และรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ในกรณีนี้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

[๔] ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียวและรถใต้ดิน

(๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

[๕] ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ ฯลฯ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึงเห็นว่า การที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. ถ้ากิจการนั้นมีลักษณะต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓) และกระทำตามข้อ ๖ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ แล้ว ก็กระทำได้ ไม่ขัดต่อประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๙/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง

กระทรวงมหาดไทยได้ มีหนังสือ ที่ มท.๐๓๑๑/๑๖๖๗๑ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

ที่ดินที่เป็นปัญหาตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนางรอง หมู่ที่ ๓ ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เนื้อที่ ๑๘ ไร่ ๓ วา ถือเป็นที่หลวงมากว่า ๕๐ ปี โดยไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน หลักฐานโฉนดหรือหลักฐานอื่น ๆ (ทะเบียน) ในที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างดังนี้ คือ สิ่งปลูกสร้างของทางราชการ ซึ่งได้แก่ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักศึกษาธิการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ สิ่งปลูกสร้างของเอกชนซึ่งกระทรวงการคลังได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ซึ่งเมื่อครบกำหนดสัญญาในปี พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วอาคารพาณิชย์ทั้งหมดตกเป็นของกระทรวงการคลัง และสิ่งปลูกสร้างของสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังมีที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ดำเนินการทำประโยชน์หรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ อีก จำนวนเนื้อที่ ๑,๕๐๔ ตารางเมตร อยู่ริมถนนประดิษฐ์ปานะ ที่ดินว่างเปล่าแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองดูแลรักษาอยู่ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๙๐/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๙๘ และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ที่แปลงนี้ควรให้สุขาภิบาลนางรองให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๒๗ คูหา แล้วยกกรรมสิทธิ์ให้แก่สุขาภิบาลนางรอง แต่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) โต้แย้งว่าที่ดินแห่งนี้กระทรวงการคลังได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้เรียบร้อยมาก่อนแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ให้นำบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐาน ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยสั่งให้สุขาภิบาลนางรองจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการสั่งโดยไม่มีอำนาจ เพราะไม่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า ที่ดินแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองมีอำนาจให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ หรือไม่ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๐๔๒๕ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ

กฤษฎีกาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว และมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่หลวงมาเกิน ๕๐ ปี มีสิ่งปลูกสร้างของทางราชการ คือ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักศึกษาธิการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และสภาบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๔ แล้วว่า นับตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๕๐๖ กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีความเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวมีหลักฐานทางทะเบียนเป็นของหลวงมาแต่เดิม ๕๐ ปีก่อนขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ และได้มีบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ตีความตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๘๐๒/๔๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒) ว่า “ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ดังนั้น เมื่อส่วนที่ปลูกบ้านพักข้าราชการไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน บริเวณที่ว่างเป็นที่ดินแปลงเดียวกันก็ไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวสุขาภิบาลนางรองได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๕ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ ฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และนอกจากนั้นแล้ว ยังมีบทเฉพาะกาลข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรมองค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่” และข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน[๑] ก็ได้กำหนดว่า “ให้กระทรวงทบวงกรมและองค์การปกครองท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุที่ ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์เสมอวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง” ซึ่งแสดงว่า สุขาภิบาลนางรองมีอำนาจดูแลบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีก

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ชี้แจงว่า กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังจัดการที่ราชพัสดุ คือ พระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๔และกระทรวงการคลังได้กำหนดระเบียบการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูก

---

[๑] แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

สร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๘๕ ออกใช้บังคับ ข้อความในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง นั้น หมายถึงการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุอยู่ก่อนแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้วต้องขอทำความตกลงมาใหม่อีก แต่มิได้หมายถึงกรณีที่สุขาภิบาลได้ขอเช่าแล้ว จะมิต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขของการเช่าที่กำหนดไว้ ส่วนข้อความในข้อ ๑๔ นั้น มีความเห็นเช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยว่า กระทรวงทบวงกรมมีอำนาจดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุได้

๓. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า บทกฎหมายที่มีเจตนารมณ์สนับสนุนความเห็นที่ว่า ที่ราชพัสดุที่องค์การปกครองท้องถิ่นดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีกนั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด ๒ การใช้ที่ราชพัสดุ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ที่มิได้กำหนดให้บังคับรวมถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย คงกำหนดให้บังคับแต่เฉพาะกระทรวงทบวงกรมเท่านั้น และแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ฯ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ครอบคลุมไปถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ก็หาได้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไม่

ปัญหานี้ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า การที่กฎกระทรวง(พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ มิได้บัญญัติรวมถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยก็เพราะเดิมที่ราชพัสดุอนุญาต ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้เฉพาะแต่กระทรวงทบวงกรมเท่านั้น นอกจากนั้นต้องเช่าทั้งสิ้นซึ่งรวมทั้งองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ต่อมากระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นก็เป็นส่วนราชการด้วยกัน จึงมีนโยบายที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ ดังนั้นจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ให้องค์การปกครองท้องถิ่นขอใช้ในราชการได้ แต่ถ้าเป็นการหาประโยชน์แล้วก็ยังคงต้องเช่าตามความในข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ อยู่เช่นเดิม ทั้งก่อนและหลังการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ฯ ดังนั้น ไม่ว่าก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นประสงค์จะนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ก็ต้องขอเช่าทั้งสิ้น

๔. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) อ้างว่าถ้านำที่ดินราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์จะต้องขอเช่าจากกรมธนารักษ์นั้น ไม่มีบทกฎหมายใดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวสนับสนุน คงมีแต่ข้อความในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่า “ใช้ประโยชน์” เท่านั้น มิได้จำกัดเฉพาะแต่ใช้ประโยชน์ในทางราชการแต่อย่างเดียว

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยให้ตราเป็น

กฎกระทรวงซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการจัดหาประโยชน์ไว้ในหมวด ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่ขัดแย้งกันในกรณีนี้ คือที่ดินแปลงดังกล่าวนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์ ฯลฯ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) [๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในที่ดินแปลงนี้ได้มีการปลูกสร้างบ้านพักของทางราชการ คือ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักศึกษาธิการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ แต่การที่ได้มีการปลูกสร้างบ้านพักดังกล่าวนี้ ไม่ทำให้ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแต่อย่างใด เพราะบ้านพักของทางราชการเหล่านี้ย่อมใช้เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น หาได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ และเรื่องทำนองนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา[๓] (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) วินิจฉัยไว้ว่า ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ เมื่อได้มีการนำที่ดินในเขตสุขาภิบาลนางรองแปลงนี้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ไม่ใช่ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ส่วนที่มีข้อขัดแย้งว่าที่ราชพัสดุแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองจะให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้หรือไม่นั้น เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าที่ราชพัสดุดังกล่าวสุขาภิบาลนางรองได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๕ ก่อนที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงไม่มีผลบังคับย้อนหลัง และข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)

---

[๒] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๓] บันทึกส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ สร.๐๖๐๒/๔๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒

ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่”ดังนั้น สุขาภิบาลนางรองย่อมจะใช้ประโยชน์โดยให้เช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ได้ ไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์นั้น เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่ที่ราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้ก่อนแล้วด้วย

อนึ่ง กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ ได้กำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์และการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยแยกกันไว้คนละหมวด กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุกำหนดไว้ในหมวด ๒ ส่วนเรื่องการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๓ ฉะนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยนำข้อ ๑๔ และข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ ซึ่งเป็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเป็นข้อสนับสนุนการที่จะนำที่ราชพัสดุให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์เพื่อเป็นการหาประโยชน์ จึงไม่ตรงกับข้อความที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้ เพราะข้อ ๑๔ กำหนดว่า “ให้กระทรวงทบวงกรมดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ เสมอวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง” กระทรวง ทบวง กรม นั้น จึงไม่มีอำนาจที่จะนำที่ราชพัสดุนั้นไปจัดหาประโยชน์อย่างอื่น ส่วนบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ นั้น ก็สืบเนื่องจากหมวด ๒ การใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมีข้อ ๑๐ กำหนดว่า “กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์” ดังนั้น เพื่อมิให้ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุอยู่แล้วต้องมาทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๑๐ อีก จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เป็นข้อ ๒๔ เพื่อให้ส่วนราชการที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุอยู่แล้ว คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีก ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เนื่องจากสุขาภิบาลมิได้ใช้ที่ราชพัสดุนี้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ แต่เป็นการหาประโยชน์โดยให้เช่าที่ราชพัสดุปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ จึงนำข้อความข้อ ๑๔ และข้อ ๒๔ มาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้

นอกจากนี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารซึ่งมีรายได้หรือประโยชน์เกิดขึ้น ย่อมต้องกระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๕) หมวด ๓ การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์และกระทรวงการคลัง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์เป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดา ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหากกระทรวงมหาดไทย

ประสงค์จะให้สุขาภิบาลนางรองจัดหาประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้โดยให้เช่าก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ก็จะต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง การก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้ มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๑/๙๒๗๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมป่าไม้ได้รับแจ้งจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่า บริษัทอิตาเลียนไทย จำกัด ผู้รับเหมาก่อสร้างทางของกรมทางหลวงสายพุนพิน - เวียงสระ ได้ทำการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านนา - ท่าเรือ เป็นเหตุให้ต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้ได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๒๕๒,๐๐๐ บาท กรมป่าไม้จึงเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมทางหลวง แต่กรมทางหลวงโต้แย้งว่า ในการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น กรมทางหลวงไม่ควรจะต้องจ่ายค่าเสียหายอย่างใด และในการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง กรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือขนย้ายทรัพย์สิน ดำเนินการสร้างทางและดำเนินกิจการอื่นใดเกี่ยวกับการสร้างทางได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เพราะเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และกรมทางหลวงได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติรวม ๓ กรณี คือ

๑. สำหรับทางหลวงที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงกรมทางหลวงเห็นว่า กรมทางหลวงต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตามข้อตกลงเกี่ยวกับการสงวนการตัดฟันไม้ในแนวเขตทางและในที่ดินของกรมทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๑

๒. สำหรับทางหลวงที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแล้ว การดำเนินการหรือกรณีต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการมีอำนาจเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๖๕ และข้อ ๗๙ ดังนั้นกรมทางหลวงจึงไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น บางกรณีต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าเป็นต้น

๓. สำหรับทางหลวงที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงและได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นก่อสร้างโดยเร่งด่วน กรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการอื่นใดเกี่ยวกับการสร้างทางหลวงตามข้อ ๖๖ และข้อ ๗๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องขออนุญาต แต่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เป็นต้น

กรมป่าไม้ได้พิจารณาประเด็นที่กรมทางหลวงยกขึ้นโต้แย้งดังกล่าวแล้วเห็นว่าตามความเห็นของกรมทางหลวง กรณีที่ ๑ นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว ส่วนกรณีที่ ๒ และกรณีที่ ๓ กรมป่าไม้มีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ยังคงใช้บังคับได้อยู่ ฉะนั้น การที่จะเข้าทำประโยชน์เพื่อก่อสร้างทางหลวงตัดผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ย่อมจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตด้วย จึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การสร้างทางหลวงสายพุนพิน - เวียงสระของกรมทางหลวง (แนวทางหลวงสายดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตทางหลวงไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ แต่กรมทางหลวงไม่ได้แจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ) ตัดผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านนา - ท่าเรือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรมทางหลวงจึงจะต้องดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว และกรณีที่บริษัทอิตาเลียนไทย จำกัด ผู้รับเหมาสร้างทางสายดังกล่าวของกรมทางหลวงได้ทำลายต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้เสียหาย (อยู่ในแปลงที่ปลูกในปี พ.ศ. ๒๕๑๓, พ.ศ. ๒๕๑๔, และ พ.ศ. ๒๕๑๕) กรมป่าไม้ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย ค่าทดแทน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๖๗ ข้อ ๖๘ ข้อ ๗๔ ข้อ ๗๘ และข้อ ๗๙ กรมป่าไม้จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ในการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลทำให้สภาพป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดโดยกฎกระทรวงหมดสภาพความเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในแนวทางหลวงนั้นหรือไม่ และหากทางหลวงกรณีนี้กลายสภาพเป็นทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจะต้องขออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่ อย่างไร

๒. พระราชกฤษฎีกามีค่าบังคับทางกฎหมายเหนือกว่ากฎกระทรวงหรือไม่

๓. ขอให้พิจารณาความเห็นของกรมทางหลวงและของกรมป่าไม้ในเรื่องนี้เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่า

ไม้) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงว่ากรณีที่เป็นปัญหานี้กรมป่าไม้เคยขอให้กรมอัยการพิจารณาแล้ว กรมอัยการแจ้งว่าหากในการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเหตุให้ต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้ได้รับความเสียหาย กรมป่าไม้ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย ค่าทดแทน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๖๗ ข้อ ๖๘ ข้อ ๗๔ ข้อ ๗๘ และข้อ ๗๙ โดยเฉพาะกรณีนี้กรมทางหลวงได้ตกลงยินยอมชำระค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงิน ๒๕๒,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมป่าไม้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า สำหรับปัญหานี้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปคงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามความประสงค์ของกรมป่าไม้อีก ๓ ข้อ คือ

๑. ปัญหาที่ว่า ในการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลทำให้การเป็นป่าสงวนแห่งชาติหมดสภาพลงโดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าหรือไม่นั้น ข้อนี้เห็นว่า มาตรา ๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ส่วนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้กรมทางหลวงมีอำนาจดำเนินการสร้างทางหลวงสายใดสายหนึ่งตามที่กำหนดโดยเฉพาะเท่านั้น มิได้หมายความว่า เมื่อได้กำหนดแนวทางหลวงแล้ว จะเป็นการขยายอำนาจครอบคลุมถึงการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไปด้วย ฉะนั้น การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจึงต้องกระทำโดยการออกกฎกระทรวงตามที่กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติได้บัญญัติไว้ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่ว่าหากทางหลวงนี้กลายสภาพเป็นทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะต้องขออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา และเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้น ย่อมหมายถึง การอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำประโยชน์ เช่น การใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

---

[๑] มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๒] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน เขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

เป็นการชั่วคราวโดยมีเงื่อนไข แต่การสร้างทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นมิใช่การเข้าทำประโยชน์หรือการเข้าอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ประการใด เพราะการสร้างทางหลวงนั้นมีลักษณะเป็นการถาวรและมิใช่เป็นการเข้าทำประโยชน์ ในความหมายดังกล่าว กรมทางหลวงจึงไม่อาจขออนุญาตสร้างทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าบริเวณนั้นเสียก่อน กรมทางหลวงจึงจะเข้าไปดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงได้

๒. ปัญหาที่ว่า พระราชกฤษฎีกามีค่าบังคับทางกฎหมายเหนือกว่ากฎกระทรวงหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อนี้จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ไม่อาจถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงมีค่าบังคับเหนือกว่ากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ เพราะต่างก็เป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยกฎหมายคนละฉบับและมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

๓. สำหรับข้อที่ขอความเห็นเพื่อให้ได้ข้อยุติที่ถูกต้องนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาในปัญหาทางกฎหมายตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่กรมทางหลวงประสงค์จะก่อสร้างทางหลวงซึ่งจะต้องผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หากกรมทางหลวงได้ร่วมมือกับกรมป่าไม้พิเคราะห์พิจารณาข้อเท็จจริงรวมทั้งการแก้ไขอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ก็จะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติสมดังเจตนารมณ์ที่กรมป่าไม้ได้ขอความเห็นไป และแม้แต่ในขั้นดำเนินการก่อสร้างทางหลวงก็ตาม การประสานงานระหว่างกรมทางหลวงและกรมป่าไม้ ก็ย่อมจะเป็นทางป้องกันมิให้ผู้รับเหมาก่อสร้างทางหลวงทำลายป่าโดยเกินความจำเป็นหรือฉวยโอกาสโดยมิชอบได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒
(การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๖๑๕๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า ตามมาตรา ๔(๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ให้มีความหมายรวมถึง รั้ว กำแพง ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุแน่ชัดว่าด้านใดหรือช่วงใดของรั้ว กำแพง เมื่อติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะแล้วจึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความตามข้อกฎหมาย กรุงเทพมหานครจึงขอให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การก่อสร้างกำแพงระหว่างที่ดินเอกชนต่างผู้ครอบครอง โดยด้านความยาวของแนวกำแพงแบ่งกั้นระหว่างที่ดินเอกชนและมิได้ติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ ส่วนเสากำแพงตอนต้นและตอนปลายสุดอยู่จดกับทางสาธารณะ โดยเสากำแพงตอนต้นด้านทิศเหนือติดต่อกับทางด่วนซึ่งการทางพิเศษกำลังก่อสร้างอยู่ และเสากำแพงตอนปลายสุดด้านทิศใต้ติดกับถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ดังนี้จะถือว่า กำแพงดังกล่าวอยู่ติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะซึ่งจะถือว่าเป็น “อาคาร” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ และถ้าถือว่ากำแพงดังกล่าวเป็นอาคารจะถือว่าเป็นอาคารตลอดแนวความยาวของตัวกำแพงหรือเฉพาะช่วงที่ติดต่อกับที่สาธารณะ

๒. ถ้าถือว่ากำแพงดังกล่าวเป็น “อาคาร” การคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะคิดเป็นช่วงหรือทั้งหมดตลอดแนวความยาวของกำแพง

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาการตีความกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยและแจ้งมาด้วยว่า สำหรับปัญหาตามข้อ ๑ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้เคยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยมาครั้งหนึ่งแล้วดังปรากฏตามหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ว่ามิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลง ๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่

ติดต่อกับทางสาธารณะ ถ้าสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็น “อาคาร” แต่สำหรับเรื่องการก่อสร้างกำแพงตามกรณีข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้พิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาข้อแรกที่ว่ารั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะนั้นมีความหมายเพียงใด ปัญหานี้ต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ รั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นติดต่อกับที่สาธารณะกรณีหนึ่ง และรั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะอีกกรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีที่ว่า รั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นติดต่อกับที่สาธารณะจะต้องสร้างขึ้นในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร เห็นว่าจะต้องเป็นรั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นในลักษณะที่แบ่งกั้นที่สาธารณะกับที่เอกชนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของรั้วหรือกำแพง แต่สำหรับกำแพงตามปัญหาที่หารือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเฉพาะเสาตอนต้นและตอนปลายสุดของกำแพงเท่านั้นที่ติดต่อกับที่สาธารณะ ส่วนด้านตามยาวของกำแพงนั้น เป็นการแบ่งกั้นระหว่างที่เอกชนกับเอกชน จะถือว่าเป็นกำแพงที่สร้างติดต่อกับที่สาธารณะมิได้ จึงไม่เป็นอาคารตามความหมายในมาตรา ๕ (๒)[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

สำหรับกรณีที่ว่า รั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะจะต้องสร้างในลักษณะใด จึงจะถือว่าเป็นอาคารนั้น เห็นว่าคำว่า “ใกล้เคียง” นั้น เป็นหลักการที่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ การพิจารณาปัญหานี้จึงต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น คำว่า “ใกล้เคียงกับที่สาธารณะ” จึงต้องพิจารณาจากลักษณะของรั้วหรือกำแพงนั้นว่าอยู่ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้หรือไม่ เช่น รั้วหรือกำแพงที่มิได้สร้างติดต่อกับที่สาธารณะแต่ได้สร้างขึ้นสูงจนอาจล้มมาถึงที่สาธารณะได้ เช่นนี้ก็ถือว่า รั้วหรือกำแพงได้สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะส่วนรั้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นโดยมีเสาตอนต้นหรือตอนปลายของรั้วหรือกำแพงใกล้เคียงกับที่สาธารณะเป็นที่เห็นได้ว่ามีลักษณะที่ไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้ จึงไม่ถือว่าเป็นอาคาร อนึ่ง ถ้าปรากฏว่ารั้วหรือกำแพงใดได้ก่อสร้างอยู่ก่อนแล้ว

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อู่เรือ คานเรือ ท่าน้ำ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

ฯลฯ ฯลฯ

ภายหลังจึงมีที่สาธารณะเกิดขึ้นโดยติดต่อหรือใกล้เคียงกับรั้วหรือกำแพงนั้น จะถือว่าเป็นอาคารที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามความหมายที่บังคับไว้ในมาตรา ๒๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หาได้ไม่ เว้นแต่จะมีการดัดแปลงหรือรื้อถอนจึงจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๒[๓] และมาตรา ๒๓[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ส่วนปัญหาที่ถามว่า ถ้าถือว่ากำแพงตามข้อหารือดังกล่าวเป็น “อาคาร” การคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะคิดเป็นช่วงหรือทั้งหมดตลอดแนวความยาวของกำแพงนั้น เห็นว่าเมื่อกำแพงตามปัญหาที่หารือมานี้ไม่เป็นอาคารดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมย่อมไม่เกิดขึ้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๓

---

[๒] มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

[๓] มาตรา ๒๒ ห้ามผู้ใดดัดแปลงอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

[๔] มาตรา ๒๓ ห้ามผู้ใดรื้อถอนอาคารดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๑) อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร

(๒) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๗/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง การจดทะเบียนภาระจำยอม

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๖/๒๐๓๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนภาระจำยอมว่า ในกรณีที่เจ้าของภารยทรัพย์กับเจ้าของสามยทรัพย์เป็นบุคคลคนเดียวกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนภาระจำยอมได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การได้มาซึ่งภาระจำยอมโดยทางนิติกรรมต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ของนิติกรรมตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฉะนั้น เมื่อเจ้าของภารยทรัพย์กับเจ้าของสามยทรัพย์เป็นบุคคลคนเดียวกัน นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลย่อมเกิดขึ้นไม่ได้และไม่เป็นนิติกรรม และเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๑๓๘๗ และมาตรา ๑๓๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่าลักษณะของภาระจำยอม จะต้องเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีตัวตนอันต้องรับภาระบางอย่างได้หรือทำให้เจ้าของต้องงดเว้นไม่ใช้สิทธิบางอย่างแห่งทรัพย์สินนั้น และอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นสามยทรัพย์และภารยทรัพย์ต้องเป็นของบุคคลต่างคนกัน แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การทำนิติกรรมนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีคู่กรณีสองฝ่ายเสมอไป การก่อตั้งภาระจำยอมโดยทางนิติกรรมดังเช่นในกรณีที่เจ้าของสามยทรัพย์และภารยทรัพย์เป็นบุคคลคนเดียวกันนี้ก็ย่อมทำได้ เพราะแม้ที่ดินทั้งสองแปลงจะเป็นของเจ้าของคนเดียวกัน แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นน่าจะแยกจากกันตามจำนวนแปลงที่ดิน และตามมาตรา ๑๓๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติให้ภารยทรัพย์และสามยทรัพย์ตกเป็นของเจ้าของคนเดียวกันได้ การจดทะเบียนในกรณีที่เจ้าของภารยทรัพย์กับเจ้าของสามยทรัพย์เป็นบุคคลคนเดียวกันนี้ย่อมไม่มีผู้ใดเสียหาย ทั้งยังเป็นประโยชน์แก่บุคคลภายนอกต่อไปในภายหน้าอีกด้วย ฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมที่จะจดทะเบียนให้ได้

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นการตีความตัวบทกฎหมาย ฉะนั้น กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความให้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ภาระจำยอมจะเกิดขึ้นได้ ก็เมื่อมีอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สองอสังหาริมทรัพย์ขึ้นไปที่เป็นของเจ้าของต่างคนกัน ถ้าอสังหาริมทรัพย์เป็นของเจ้าของเดียวกันก็ไม่สามารถก่อให้เกิดภาระจำยอมได้ ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๓๘๗[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์อาจตกอยู่ในภาระจำยอมได้ก็เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์ อื่นซึ่งหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของต่างคนกัน นอกจากนี้ยังมีมาตราอื่น ๆ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในลักษณะภาระจำยอม ได้แก่มาตรา ๑๓๙๑[๒] วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เจ้าของภารยทรัพย์ และเจ้าของสามยทรัพย์แบ่งชำระค่าใช้จ่ายในการรักษาซ่อมแซมกัน และมาตรา ๑๓๙๘[๓] ซึ่งบัญญัติให้มีการเพิกถอนการจดทะเบียนภาระจำยอมได้เมื่อภารยทรัพย์และสามยทรัพย์ตกเป็นของเจ้าของคนเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวนั้นย่อมแสดงว่าภาระจำยอมจะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อมีอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สองอสังหาริมทรัพย์ขึ้นไปที่เป็นของเจ้าของต่างคนกันเท่านั้น

ดังนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สอบอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกันจึงไม่อาจทำนิติกรรมก่อตั้งภาระจำยอมขัดแย้งกับหลักกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๒๙๘[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ทรัพย์สิทธิทั้งหลายนั้นจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ฉะนั้น เมื่อภาระจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สองอสังหาริมทรัพย์ขึ้นไปที่เป็นของเจ้าของต่างคนกัน ดังนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนเดียวกันก็

---

[๑] มาตรา ๑๓๘๗ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระจำยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตน หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น

[๒] มาตรา ๑๓๙๑ เจ้าของสามยทรัพย์มีสิทธิทำการทุกอย่างอันจำเป็นเพื่อรักษาและใช้ภาระจำยอม แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง ในกรณีนี้เจ้าของสามยทรัพย์จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภารยทรัพย์ได้ก็แต่น้อยที่สุดตามพฤติการณ์

เจ้าของสามยทรัพย์ต้องเสียค่าใช้จ่ายของตนเองรักษาซ่อมแซมการที่ได้ทำไปแล้วให้เป็นไปด้วยดี แต่ถ้าเจ้าของภารยทรัพย์ได้รับประโยชน์ด้วยไซร้ ท่านว่าต้องออกค่าใช้จ่ายตามส่วนแห่งประโยชน์ที่ได้รับ

[๓] มาตรา ๑๓๙๘ ถ้าภารยทรัพย์และสามยทรัพย์ตกเป็นของเจ้าของคนเดียวกันท่านว่าเจ้าของจะให้เพิกถอนการจดทะเบียนภาระจำยอมก็ได้ แต่ถ้ายังมิได้เพิกถอนทะเบียนไซร้ภาระจำยอมยังคงมีอยู่ในส่วนบุคคลภายนอก

[๔] มาตรา ๑๒๙๘ ทรัพย์สิทธิทั้งหลายนั้น ท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ไม่มีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนภาระจำยอมตามมาตรา ๑๒๙๙[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๕] มาตรา ๑๒๙๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมิได้จดทะเบียนไซร้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมิได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง หารือเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ คค.๒.๓.๕๑/๒๒๘๕ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานเทศบาลและสุขาภิบาลต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การโทรศัพท์ ฯ ยื่นแบบ ภ.ร.ด.๒ เพื่อชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอ้างว่าองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลที่ดำเนินการเพื่อหารายได้สำหรับตนเอง จึงเข้าข่ายที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งองค์การโทรศัพท์ ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการ และนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยมีรัฐเป็นผู้ลงทุนดำเนินการทั้งหมด ฉะนั้น บรรดาทรัพย์สิน สินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์ ฯ จึงน่าจะถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐอันเข้าข่ายได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงคมนาคม และกระทรวงคมนาคมได้หารือไปยังกระทรวงการคลังแล้ว กระทรวงการคลังตอบชี้แจงว่าทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์ฯ ไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐตามนัยมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งองค์การโทรศัพท์ฯ พิจารณาแล้วยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า องค์การโทรศัพท์ฯ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า เรื่องทำนองนี้กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือ ที่ มท.๐๓๑๒/๘๗๗๘ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ขอให้นายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดินเกี่ยวกับสำนักงานธนาคารออมสินว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสิน รวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสิน อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ

เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ เห็นชอบด้วยกับกระทรวงการคลัง[๑] ว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสิน รวมตลอดถึงสาขาธนาคารออมสิน ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒)[๒] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์ ฯ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกับธนาคารออมสินตามมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงย่อมไม่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติไว้แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๓

---

[๑] ความเห็นของกระทรวงการคลัง ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลังถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ กค.๐๕๐๘/๓๖๐๘๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เรื่องธนาคารออมสินขอยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

[๒] มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๒๓

บันทึก
เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน ตามมาตรา ๒๘
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กส.๑๒๐๔/๙๔๘๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า คำว่า “จำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ” ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มีความหมายเพียงใด หมายความว่า การกระทำหรือนิติกรรมใดบ้าง และคำว่า “จำหน่าย” ดังกล่าวหมายความรวมถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ปัญหาที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินและต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องแก้ปัญหานี้โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองให้มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ตลอดไป กฎหมายนี้จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ง่าย เช่น ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง[๑] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งห้ามจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย เป็นต้น การที่มาตรา ๒๘ ห้ามจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นการยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ซึ่งมาตรา

---

[๑] มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

๑๓๓๖[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ นี้ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด

โดยเหตุนี้ สำหรับปัญหาแรก จึงมีความเห็นว่า คำว่า"จำหน่ายด้วยประการใดๆ" ตามมาตรา ๒๘ นี้ย่อมหมายความถึงการกระทำที่เป็นการ "จำหน่าย" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่า "ก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ" ก็จะต้องหมายความถึงการก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๒๙[๓] และมาตรา ๑๔๓๔[๔] เช่น การจำนองและภาระจำยอม เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่สอง เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นสืบเนื่องมาจากปัญหาแรกแล้วว่า การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไม่เป็นการ "จำหน่าย" ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมมิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป และเมื่อเปรียบเทียบถ้อยคำกับมาตรา ๓๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งใช้คำว่า "....จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...." ก็จะเห็นได้ว่า หากมาตรา ๒๘ ต้องการห้ามการแบ่งแยกที่ดินด้วยแล้ว ย่อมจะต้องระบุคำว่า "แบ่งแยก" ไว้ในมาตรา ๒๘ นี้ด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้น คำว่า "จำหน่าย" ในมาตรา ๒๘ ดังกล่าวจึงต้องไม่หมายความถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วย

สำหรับความเห็นที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ชี้แจงว่า หากคำว่า "จำหน่าย" ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่หมายความรวมถึงการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม แล้ว ที่ดินอาจจะถูกแบ่งเป็นแปลงน้อยและมีการโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลที่ มิใช่เกษตรกรได้ นั้น โดยที่ปรากฏว่า มาตรา ๒๘ นี้เอง ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่ง

---

[๒] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

[๓] มาตรา ๑๔๒๙ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราวๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

[๔] มาตรา ๑๔๓๔ ท่านให้นำมาตรา ๑๓๘๘ ถึงมาตรา ๑๓๙๕ และมาตรา ๑๓๙๗ ถึงมาตรา ๑๔๐๐ มาใช้บังคับถึงภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม

[๕] มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ โดยมิได้กำหนดขนาดของเนื้อที่ว่าหากเป็นแปลงเล็กเท่าใดแล้วก็จะสามารถโอนไปได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ดังนั้น การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาใน เรื่องนี้ เพราะการโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการโอนที่แปลงเล็กแปลงน้อยเพียงใดก็จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายก่อนเสมอไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๓

เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ (กรณีการมอบอำนาจของกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัด)

จังหวัดพัทลุงได้ มีหนังสือ ที่ พท.๒๕/๑๙๕๖๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัด โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค.๐๔๐๕/ว.๒๐๑๙๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในนามของกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการ โดยกระทรวงการคลังไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔๐

จังหวัดพัทลุงพิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นกระทรวงการคลังโดยมีความเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัด เป็นผู้แทนในการทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการนั้น กระทรวงการคลังจะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔๐ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงการคลังจะมอบอำนาจให้ราชพัสดุจังหวัดไม่ได้ จะมอบได้ก็แต่เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่ถูกต้องและจะได้ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

(ก) การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดตามนัยดังกล่าวข้างต้นเป็นการถูกต้องหรือไม่

(ข) ถ้าการมอบอำนาจดังกล่าวไม่ถูกต้อง การมอบอำนาจที่ถูกต้องควรทำอย่างไร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลังต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือ พร้อมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ในประเด็นแรก ตามข้อ ๔๐[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติถึงกรณีที่ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ ราชการแทนปลัดกระทรวงเฉพาะเรื่องที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการโดยมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและต้องทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ การที่ปลัดกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้น เป็นการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๔๐๕/ว. ๒๐๑๙๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ ว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่"กระทรวงการคลัง" ซึ่งเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๒ (๑)[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ การที่ปลัด

---

[๑] ข้อ ๔๐ ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคนให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรี สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้แต่ถ้าจะมอบให้อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๒] มาตรา ๗๒ จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ

(๑) ทบวงการเมือง

กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุ จังหวัดไปทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในนามของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการที่ปลัดกระทรวงการคลังในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งตัวแทนไปดำเนินการรับโอนอสังหาริมทรัพย์ อันมีลักษณะเป็นเพียงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องดังกล่าวนั้น จะต้องกระทำตามข้อ ๔๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างใด และเนื่องจากการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการตั้งตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์เท่านั้น กระทรวงการคลังโดยปลัดกระทรวงการคลังจึงไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้บุคคลเฉพาะ ที่ได้ระบุไว้ตามวรรคสี่ของข้อ ๔๐ แห่งประกาศของการปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กระทรวงการคลังจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ ในนามของกระทรวงการคลังก็ได้

๒. เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการมอบอำนาจในกรณีนี้เป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๑๑๐๘/๒๘๑ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ความว่า สำนักผังเมืองได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ต่างๆ ๓ ฉบับ คือ ในท้องที่ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ฉบับหนึ่ง ในท้องที่ตำบลบ่อยาง และตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ฉบับหนึ่ง และในท้องที่ตำบลรัษฎา ตำบลตลาดเหนือ ตำบลตลาดใหญ่ และตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต อีกฉบับหนึ่ง โดยพระราชกฤษฎีกาฯ ทั้ง ๓ ฉบับ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๙ และครบกำหนดเวลาการใช้บังคับคือ ๕ ปีแล้ว สำนักผังเมืองจึงจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ดังกล่าวทั้ง ๓ แห่งอีก แต่ได้มีปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ฯ ครบกำหนดเวลาการใช้บังคับ และสำนักผังเมืองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปสำรวจหรือใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกต่อไปแล้ว จะต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ในท้องที่ดังกล่าวอีกหรือไม่

๒. ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ในท้องที่ดังกล่าวอีก จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไปได้หรือไม่ หรือจะต้องกระทำประการใด

สำนักผังเมืองจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) ซึ่งชี้แจงว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ต่างๆ ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต ตามที่หารือนี้ สำนักผังเมืองได้อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ทั้ง ๓ ฉบับ ดำเนินการสำรวจรวบรวมข้อมูลเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ครบถ้วน และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปสำรวจหรือใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกต่อไปแล้ว แม้จะมีปัญหาที่จะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับ

การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมก็ไม่จำต้องเข้าไปทำการสำรวจหาข้อมูลใหม่แต่อย่างใด เพราะสำนักผังเมืองมีข้อมูลครบถ้วนพร้อมที่จะประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้แล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า

๑. สำหรับปัญหาข้อแรกที่ว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมครบกำหนดเวลาการใช้บังคับ และสำนักผังเมืองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปสำรวจหรือใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกต่อไปแล้ว จะต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ในท้องที่ดังกล่าวอีกหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๑๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้กำหนดอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้กว้างๆ ว่าจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการดังกล่าวหรือไม่ก็ได้นั้น ก็เพื่อให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เท่านั้น สำหรับกรณีที่หารือนี้เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ดังกล่าวจนได้ข้อมูลครบถ้วนภายในกำหนดเวลาใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว และสำนักผังเมืองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปสำรวจหรือใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ อีก แม้จะยังมิได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่จำต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ดังกล่าวอีก

๒. สำหรับปัญหาข้อที่สองที่ว่า ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ในท้องที่ดังกล่าวอีก จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไปได้หรือไม่ หรือจะต้องกระทำประการใด นั้น เห็นว่า เมื่อสำนักผังเมืองได้ดำเนินการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมจน

---

[๑] มาตรา ๑๔ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

(๒) เจ้าพนักงานการผัง

(๓) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(๔) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

[๒] มาตรา ๑๕ ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจใช้บังคับ ให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ

ได้ข้อมูลครบถ้วนเสร็จสิ้นแล้ว สำนักผังเมืองก็สามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไปได้จนครบขั้นตอนที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง การนำไม้ท่อนซุงจากที่ดินของเอกชนเข้าโรงงานแปรรูปไม้
ที่ได้รับอนุญาตตั้งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมป่าไม้ได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๐๗๐๔(๒)/๑๖๐๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ความว่า เนื่องจากปัจจุบันได้มีไม้ยางพาราเก่าถูกตัดโค่นออกจากสวนยางเป็นจำนวนมาก เพื่อปลูกยางพาราพันธุ์ใหม่ทดแทนตามโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล และทางราชการมีนโยบายสนับสนุนให้นำไม้ยางพาราเหล่านี้มาใช้เป็นวัตถุดิบป้อน โรงงานแปรรูปไม้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทดลองตั้งโรงงานแปรรูปไม้ยางพารา (โรงเลื่อย) ขึ้นในท้องที่ภาคตะวันออกและภาคใต้ ๖ จังหวัดก่อน นอกจากนั้น ยังมีโรงงานแปรรูปไม้เพื่อประดิษฐกรรมที่ใช้ไม้ยางพาราเป็นวัตถุดิบและได้รับอนุญาตตั้งอยู่ก่อนแล้วจำนวนมากราย แต่การนำไม้ดังกล่าวเข้าโรงงานก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติและปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการตีความมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพราะไม้ยางพาราหรือไม้อื่นที่เอกชนปลูกขึ้นหรือเป็นไม้ที่ติดมากับพื้นดินตามธรรมชาติก่อนการได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ย่อมเป็นไม้ที่ไม่อยู่ในความควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

กรมป่าไม้จึงขอหารือว่า

(๑) ไม้ท่อนซุงที่นำมาจากที่ดินกรรมสิทธิ์ก่อนนำเข้าโรงงานจะต้องให้ผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ ก่อนหรือไม่

(๒) หากเจ้าของไม้แสดงความยินยอมในส่วนแพ่งสละสิทธิความเป็นไม้ในที่ดินเสมือนหนึ่งเป็นไม้ในป่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีดังต่อไปนี้หรือไม่

(๒.๑) ขอทำไม้ชนิดที่ตรงกับไม้หวงห้ามโดยยินยอมชำระค่าภาคหลวงเช่นเดียวกับไม้หวงห้ามทั่วไป

(๒.๒) ยินยอมขอชำระค่าธรรมเนียมไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามเมื่อนำเข้าเขตด่านป่าไม้ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

ทั้งนี้ เพื่อกรมป่าไม้จะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ป่า” และคำว่า “ไม้” ในมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ประกอบกับมาตรา ๖[๒]และมาตรา ๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ไม้ที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้มี ๒ ประเภทคือ ไม้หวงห้าม ซึ่งได้แก่ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใด รวมถึงไม้ชนิดอื่นในป่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทหนึ่ง กับไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามซึ่งได้แก่ไม้ชนิดอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไม้หวงห้ามอีกประเภทหนึ่งและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นี้ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ไม้ในป่า คือไม้ที่อยู่ในที่ดินที่ยังไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ส่วนไม้ในที่ดินของเอกชนได้มีบทบัญญัติบังคับไว้เฉพาะในมาตรา ๗ และมาตรา ๑๔ ทวิ[๔] ดังนั้น ไม้ในที่ดินของเอกชนไม่ว่าจะเป็นไม้ที่เอกชนปลูกขึ้นหรือเป็นไม้ที่ติดมากับพื้นดินตามธรรมชาติก่อนการได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมไม่อยู่ในความควบคุมของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เว้นแต่ไม้สักหรือไม้ยางทั่วไปเท่านั้น สำหรับไม้ยางพาราตามปัญหาที่หารือนี้ไม่ใช่ไม้ยางทั่วไปซึ่งเป็นไม้หวงห้าม ประเภท ก.ตามมาตรา ๗

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

(๒) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๖ ไม้หวงห้ามมีสองประเภท คือ

ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้

ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

[๓] มาตรา ๗ ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดไม้ หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วก็ดี หรือจะกำหนดไม้ชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามประเภทใดขึ้นในท้องที่ใดนอกจากท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตราก่อนแล้วนั้นก็ดี ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นตามความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๔] มาตรา ๑๔ ทวิ บทบัญญัติมาตรา ๑๔ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับอนุญาตทำไม้สักที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อใช้สอยส่วนตัว และมิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับอนุญาตทำไม้ยางที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มี น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อใช้สอยส่วนตัว

แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่เป็นไม้ในที่ดินของเอกชนที่เจ้าของได้ปลูกขึ้นเพราะฉะนั้น จึงไม่เป็นไม้ที่อยู่ในป่าและไม่เป็นไม้หวงห้าม

๒. ปัญหาตามข้อ (๑) ที่กรมป่าไม้ขอหารือว่า ไม้ท่อนซุงซึ่งนำออกจากที่ดินของเอกชนก่อนนำเข้าโรงงานจะต้องให้ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑[๕] ก่อนหรือไม่นั้น เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการแปรรูปไม้ซึ่งกำหนดว่า ในเขตควบคุมการแปรรูปไม้ ผู้ได้รับอนุญาตให้แปรรูปไม้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ หรือตั้งโรงค้าไม้แปรรูปจะมีไม้ไว้ในครอบครองในสถานที่ที่ตนได้รับอนุญาตได้เฉพาะไม้ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ (๑) ถึง (๕) คือไม้ที่ต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เช่น ไม้ที่ได้ชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าแล้ว หรือไม้ที่ได้ประทับตราแสดงว่าเป็นไม้ที่ทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง เป็นต้น ส่วนไม้ยางพาราตามที่หารือเป็นปัญหามานี้ได้กล่าวแล้วว่า เป็นไม้ในที่ดินของเอกชนซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น การนำไม้ท่อนซุงยางพาราออกจากที่ดินของเอกชนเพื่อเข้าโรงงานแปรรูปไม้จึงไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ ก่อน แต่อย่างใด

๓. สำหรับปัญหาตาม (๒) ที่หารือว่า หากเจ้าของไม้ยินยอมในส่วนแพ่งสละสิทธิในไม้ในที่ดินเสมือนหนึ่งเป็นไม้ในป่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเก็บค่าธรรมเนียมตามที่จำแนกไว้ใน (๒.๑) และ (๒.๒) ได้เพียงใดนั้น

สำหรับข้อที่ถามใน (๒.๑) ว่า การขอทำไม้ชนิดที่ตรงกับไม้หวงห้ามโดยยินยอมชำระค่าภาคหลวงเช่นเดียวกับไม้หวงห้ามทั่วไป ได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แล้ว จะเห็นว่าค่าภาคหลวง หมายความถึงเงินค่าธรรมเนียมที่ผู้ทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องเสียตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และการทำไม้ที่จะต้องเสีย

---

[๕] มาตรา ๕๑ ผู้รับอนุญาตตามความในหมวดนี้ จะมีไม้ไว้ในครอบครองในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตของตนได้แต่เฉพาะไม้อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม้ที่ได้ชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าเสร็จสิ้นแล้ว หรือถ้าเป็นไม้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแปรรูปได้ก่อนชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า โดยมีหนังสืออนุญาตของอธิบดีกรมป่าไม้ และมีรอยตราอนุญาตประทับไว้แล้ว

(๒) ไม้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำโดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราแสดงว่าเป็นไม้ที่ทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงไว้แล้ว

(๓) ไม้ที่ได้รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตารัฐบาลขายไว้แล้ว

(๔) ไม้แปรรูปของผู้รับอนุญาตตามความในหมวดนี้ และมีหนังสือกำกับไม้แปรรูปของผู้รับอนุญาต หรือใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไว้เป็นหลักฐาน

(๕) ไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และมีใบเบิกทางตามมาตรา ๓๘ (๓) กำกับ

ค่าภาคหลวงนั้นจะต้องเป็นการทำไม้ในป่า ถ้ามิใช่ไม้ในป่า แม้จะตรงกับไม้หวงห้ามก็ไม่จำต้องเสียค่าภาคหลวง อีกทั้งก็ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บค่าภาคหลวงได้ในกรณีใดบ้าง เช่น กรณีการทำไม้ฟืน เป็นต้น ส่วนไม้ยางพาราดังที่ได้กล่าวแล้วว่าไม่เป็นไม้ที่อยู่ในบังคับที่จะต้องเสียค่าภาคหลวง ดังนั้น เจ้าของก็ไม่มีหน้าที่ที่จะยินยอมชำระค่าภาคหลวงแต่ประการใด และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจที่จะเก็บค่าภาคหลวง ในกรณีเช่นนี้ กรมป่าไม้น่าจะชี้แจงให้ผู้ที่ขอชำระค่าภาคหลวงได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนข้อที่ถามใน (๒.๒) ว่า เจ้าของไม้จะขอชำระค่าธรรมเนียมไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้าม เมื่อนำเข้าเขตด่านป่าไม้ตามมาตรา ๒๕ [๖] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การชำระค่าธรรมเนียมดังที่กล่าวมานี้ก็เช่นเดียวกับการชำระค่าภาคหลวงดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คือ เมื่อไม้ดังกล่าวมิใช่เป็นไม้ที่อยู่ในป่า จึงไม่จำต้องเสียค่าธรรมเนียมในการผ่านด่านป่าไม้ เพราะฉะนั้น เจ้าของไม้ก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมและพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจที่จะเก็บค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกัน อนึ่ง ตามข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกรมป่าไม้ได้ชี้แจงปรากฏว่าการที่เจ้าของไม้ (ยางพารา)ขอชำระค่าธรรมเนียมนั้น ก็เพียงเพื่อจะได้รับหนังสือจากกรมป่าไม้สำหรับนำไปแสดงต่อเจ้าพนักงานตำรวจ มิฉะนั้นเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งตรวจพบจะกักไม้ไว้ไม่ยอมให้ผ่านด่าน ถ้ามูลเหตุแห่งการขอชำระค่าธรรมเนียมเป็นไปดังข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงเช่นนี้แล้ว ก็เห็นว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจได้กักไม้ไว้เช่นนั้นเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ กรมป่าไม้ควรประสานงานกับกรมตำรวจโดยชี้แจงถึงความหมายของตัวบทกฎหมายดังที่กล่าวมาให้กรมตำรวจทราบ ก็จะเป็นทางขจัดอุปสรรคดังที่หารือมานี้ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๕

---

[๖] มาตรา ๒๕ ผู้ใดนำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามเข้าเขตด่านป่าไม้ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นำไปเพื่อใช้สอยส่วนตัวภายในเขตท้องที่จังหวัดที่ทำไม้นั้น

การนำไม้เข้าเขตด่านป่าไม้หลายด่าน ให้เสียค่าธรรมเนียมเพียงด่านแรกด่านเดียว

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
(ปัญหาการเพิกถอนประทานบัตรในที่ดิน ๕ แปลงซึ่งเป็นเขตหวงห้าม
เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทรัพยากรธรณีรายงานว่า ได้ดำเนินการออกประทานบัตรที่ ๗๙๒/๑๐๕๑๕ และที่ "๗๙๒ก/๑๐๕๑๖" ให้แก่นางสมจิตรา ชื่นบุญ ประทานบัตรที่ ๗๙๑/๑๐๒๑๑ ให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดนุชเจริญหินสบู่ ประทานบัตรที่ ๗๙๖/๑๐๘๕๔ ให้แก่นายอนุทิพย์ ไกรฤกษ์ และประทานบัตรที่ ๑๐๘๖๕/๑๒๗๖๔ ให้แก่นายมงคล เกียรติสวัสดิ์ รวม ๕ แปลง ในพื้นที่ที่เป็นเขตหวงห้ามของทางราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลพรหมมณี อำเภอเมืองนครนายก และตำบลบ้านพร้าว ตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก พุทธศักราช ๒๔๘๔[๑] โดยกองทัพบกอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ภายใต้เงื่อนไขว่า "หากมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นจากฝ่ายตรงข้ามในอนาคตแล้ว จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติทางยุทธการ" ต่อมากองทัพบกได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กห.๐๓๑๘/๔๐๓๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๔ แจ้งว่า กองทัพบกมีความจำเป็นจะต้องใช้พื้นที่บริเวณที่เคยอนุญาตให้มีการทำเหมือง แร่ดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงมีการแทรกซึมของผู้ก่อการ ร้ายคอมมิวนิสต์ เพื่อให้ได้ผลในการปฏิบัติการทางจิตวิทยาในการแย่งชิงประชาชนในพื้นที่ กองทัพบกจึงต้องรีบดำเนินการตามแผนงานโครงการเกษตรกรรมรวมใจอันเป็นโครงการตามพระราชดำริ และจะต้องใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ก่อสร้างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จึงต้องสงวนพื้นที่ไว้ฝึกนักเรียนนายร้อยและยังต้องใช้พื้นที่ในงานที่ เกี่ยวข้องกับการสกัดกั้นการขยายตัวของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อันเป็นเรื่อง

---

[๑] พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๘ แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้ถูกระบุยกเลิกโดยมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วก็ตาม แต่ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ทั้งนี้ โดยนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บัญญัติว่า

"มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป"

เกี่ยวข้องกับงานยุทธการโดยตรงอีกด้วย กองทัพบกจึงขอให้กรมทรัพยากรธรณีถอนประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในพื้นดังกล่าวเสีย

กรมทรัพยากรธรณีได้ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยมีหนังสือถึงผู้ถือประทานบัตรบอกกล่าวให้มายื่นคำขอเวนคืนประทานบัตรต่อกรมทรัพยากรธรณีตามความประสงค์ของกองทัพบก แต่ก็ไม่มีผู้ถือประทานบัตรรายใดมายื่นคำขอเวนคืนประทานบัตร กรมทรัพยากรธรณีไม่สามารถดำเนินการให้มีการเพิกถอนประทานบัตรนั้นๆ ได้ จากการประชุมร่วมกับฝ่ายกองทัพบก กองทัพบกให้กรมทรัพยากรธรณีพิจารณาหาวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนประทานบัตรทุกรายในพื้นที่ดังกล่าวเสีย ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้รับที่จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา ๙ ตรี[๒] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ให้หมดไปทั้งแปลง แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วก็ยังเป็นปัญหาว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด และทางฝ่ายกองทัพบกมีความเห็นว่าเมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองในที่นั้นต่อไป ก็น่าจะเพิกถอนประทานบัตรในพื้นที่นั้นได้ ตามมาตรา ๕๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่กรณีนี้ก็มิได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เป็นเหตุเพิกถอนประทานบัตรได้แต่อย่างใด

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือปัญหา ๓ ประการต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจตามมาตรา ๙ ตรี[๔] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓)

---

[๒] มาตรา ๙ ตรี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้

ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ มิได้

[๓] มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่าง หรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ในเขต ผู้ที่ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่นั้นมาแสดงว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ให้หมดไปทั้งแปลงได้หรือไม่เพียงใด

๒. เมื่อผู้มีสิทธิพื้นที่นั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองในพื้นที่นั้นต่อไป ตามมาตรา ๕๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะมีทางเพิกถอนประทานบัตรในพื้นที่นั้นได้หรือไม่

๓. ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๘[๖] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ และความผิดนั้นรัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนประทานบัตรเสียได้ รัฐมนตรีจะเพิกถอนประทานบัตรทันทีโดยไม่ต้องดำเนินคดีเพื่อให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถือประทานบัตรก่อนได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม(กรมพระธรรมนูญ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก กรมสารบรรณทหารบกและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น มาตรา ๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้

ฯลฯ ฯลฯ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๙ ตรีบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรได้ก็เฉพาะเนื้อที่บางส่วนในเขตประทานบัตรเท่านั้นโดยลดจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวให้น้อยลง แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เนื้อที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ ตรี เท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ ก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ฉะนั้น หากมี

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๖] มาตรา ๑๓๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๔ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

กรณีป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรเป็นบางส่วนได้เท่าที่จำเป็น แต่อย่างไรก็ดี จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรให้หมดไปทั้งแปลงหาได้ไม่ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการเพิกถอนประทานบัตร

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๐[๗] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องปฏิบัติตามเสียก่อนที่รัฐมนตรีจะออกประทานบัตรให้ กล่าวคือ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่างหรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ในเขตผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้ แต่มิใช่เป็นเหตุที่จะทำให้มีการเพิกถอนประทานบัตรได้ในภายหลังเมื่อผู้มีสิทธิในพื้นที่นั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองในพื้นที่นั้นต่อไป เหตุในการเพิกถอนประทานบัตรจะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย เช่น ตามมาตรา ๘๕[๘] มาตรา ๘๖[๙] หรือมาตรา ๑๓๘[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น มาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ บัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๔ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราต่างๆ แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนประทานบัตรไว้แตกต่างกับมาตราอื่นเช่นมาตรา ๘๕[๑๑] หรือมาตรา ๘๖[๑๒] โดยมาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้อำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรไว้ในบทกำหนดโทษ ซึ่งทำให้เห็นว่ามาตรา ๑๓๘ มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรได้ก็ต่อเมื่อศาลได้ลงโทษสำหรับความผิดนั้นแล้ว หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบความผิดนั้นแล้วเท่านั้น ในกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ก็

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๘] มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ไม่อาจติดต่อถึงได้ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

[๙] มาตรา ๘๖ ผู้ถือประทานบัตรใดไม่ชำระหนี้อันพึงต้องชำระตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ได้บอกกล่าวเป็นหนังสือให้ชำระแล้ว และไม่ชำระภายในเก้าสิบวันแต่วันรับคำบอกกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

เป็นอันว่าคดีเป็นที่ยุติ ส่วนในกรณีการเปรียบเทียบนั้นต้องมีการยินยอมจากผู้ต้องหาด้วย จึงจะเปรียบเทียบเมื่อคดีเสร็จแล้ว รัฐมนตรีจึงจะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรตามมาตรา ๑๓๘ ได้ ฉะนั้น ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๘ รัฐมนตรีจะเพิกถอนประทานบัตรทันทีโดยไม่ดำเนินคดีเพื่อให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถือประทานบัตรก่อนนั้นหาได้ไม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมกากฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ปัญหากฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน เพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม

กรมป่าไม้ได้ มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๓/๑๙๒๐๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกรมราชทัณฑ์ว่า ในกรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น มีทรัพยากรอันมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้น เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ย่อมตัดฟันไม้เพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาได้โดยมิต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปตัดฟันไม้เพื่อการอย่างอื่นหาได้ไม่ ในกรณีเช่นนี้จะต้องได้ขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ฯ และในขณะเดียวกันพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าตัดฟันไม้อันเป็นการขัดขวางต่อการราชทัณฑ์ ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นั้น จังหวัดกาญจนบุรีได้หารือกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งถูกราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ว่าจังหวัดจะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวได้เพียงใด และได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งอัยการจังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่า ที่ดินภายในเขตหวงห้ามของทางราชการ หากยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์ ก็ต้องถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งคณะอนุกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด เห็นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิใช่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการได้ ความผิดที่เกิดขึ้นในที่ดินดังกล่าวนี้ทหารต้องเป็นผู้เสียหาย ความเห็นนี้ จึงขัดแย้งกับความเห็นของอัยการจังหวัดกาญจนบุรีและขัดแย้งกับความเห็นของกรมป่าไม้ ซึ่งเคยตอบข้อหารือของจังหวัดกาญจนบุรีที่ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” และมาตรา ๘ มาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๘ ตรี มาตรา ๙ และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของหน่วยราชการผู้ใช้ที่ดินนั้น จึงมีปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่ได้จดทะเบียนเป็นที่หลวงหรือที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการต่างๆ ดังนี้

๑. ที่ดินหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ แต่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่หลวงตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ตรี พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด และเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามชนิดต่างๆ นอกจากไม้สักไม้ยางได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตหรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๒. ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.๑) ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งอธิบดีกรมที่ดินออกให้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ มีสิทธิครอบครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดินทำนองเดียวกับผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก.) ใช่หรือไม่ ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(สธ.๑)พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินโดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๓. ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหรือทางลำลองเพื่อใช้ในกิจการสร้างทางหลวงต่างๆ จะถือว่าพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด กรมทางหลวงหรือหน่วยราชการที่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางฯ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๔. ในกรณีที่นำไม้ออกจากที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาก็ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คือ กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้กรมประชาสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับอนุญาตทำไม้ตลอดมา จึงมีปัญหาว่าที่ดินนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้นำไม้ออก

จะพ้นสภาพความเป็นป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินนั้น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ตามวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนำไม้ออกจากที่ดินดังกล่าว กรมป่าไม้ได้สำรวจคัดเลือกตีตราหมายต้นไม้หวงห้ามและออกใบอนุญาตให้หน่วย ราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเป็นผู้รับอนุญาตทำออกซึ่งแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยตีความไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๑ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์บางแห่งได้วินิจฉัยตีความเลยไปว่าทัณฑสถานผู้ใช้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามและทำการแปรรูปโดยไม่ต้องรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แล้วนำไปใช้สอยยังทัณฑสถานอื่นๆ ทั่วราชอาณาจักร นอกจากเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเกินขอบเขตความมุ่งหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้ คือ ให้ตัดฟันไม้ลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ได้ ส่วนการทำไม้ออกมาใช้สอยเพื่อการใดจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยตีความปัญหากฎหมายว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นั้น พ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใด หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เหล่านั้นมีอำนาจตัดโค่นไม้หวงห้ามบนที่ดินลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ไม่มีอำนาจตัดฟันชักลากไม้ (ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ เสียก่อน จะถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า กรณีที่กรมป่าไม้หารือมานี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณารวม ๔ ประการ คือ ประการแรก ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นั้น พ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ประการที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้เพียงใดหรือไม่ ประการที่สาม กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

หวงห้ามที่ดินฯ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวเพียงใด อย่างไรหรือไม่ และประการที่สี่หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นจะ มีอำนาจตัดฟันชักลากไม้(ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ จะต้องได้รับอนุญาตและต้องชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษก่อนหรือไม่

๑. ปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จะพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสภาพป่าไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๗[๑] ซึ่งบัญญัติว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา ๔ (๑)[๒] ซึ่งให้ความหมายของ “ป่า” ว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๔[๓] ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๕[๔] ซึ่งบัญญัติว่า “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ” แล้วจะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการของส่วน

---

[๑] มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติ

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดั่งกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดั่งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

ราชการต่างๆ เท่านั้น หาได้มีผลทำให้ที่ดินหวงห้ามซึ่งมีไม้และของป่าอันมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้คุ้มครองเป็นพิเศษอยู่แล้วหมดสภาพป่าไม่ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จึงไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

๒. ปัญหาประการที่สองที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรณีดังกล่าวนี้ ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา[๕] วินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นแต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเหล่านั้นย่อมตัดฟันไม้เพื่อการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามดังกล่าวได้โดยมิต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และหลังจากที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ใช้บังคับแล้วได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙[๖] วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ถูกยกเลิกไป พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกลพบุรี (เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้น)ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้แล้วนั้นก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปตามมาตรา ๑[๗] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ จึงมีปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้เพียงใด เมื่อพิจารณา

---

[๕] ความเห็นส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ษ.๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๑

[๖] คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๘ ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ให้ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกลพบุรีหวงห้ามได้ ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๔ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ นี้ พระราชกฤษฎีกานั้นก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการฯ ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินหวงห้ามไว้แล้วก็ยังเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบให้กองทัพบกดูแลรักษา กองทัพบกมอบให้ผู้บังคับการฯ ทำการแทน การกระทำของผู้บังคับการฯ ไม่ใช่ทำในฐานะส่วนตัว โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้บังคับการฯ ซึ่งคัดค้านการออกโฉนดของโจทก์

[๗] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

มาตรา ๘[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ฯลฯ” แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว และยังเป็นที่หวงห้ามอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นหรือส่วนราชการเดิมตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปก็ได้ เช่น ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะจังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย[๘] ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖ มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินหวงห้ามนั้นได้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าที่ดินหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายอื่นคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยแร่ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายซึ่งตนรักษาการอยู่ในที่ดินหวงห้ามเหล่านั้น เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินนั้น

๓. ปัญหาประการที่สามที่ว่า กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินหวงห้ามได้หรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป กล่าวคือ ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้นเป็นผู้เสียหาย ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน แต่เกี่ยวกับการป่าไม้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็เป็นผู้เสียหาย

๔. ปัญหาประการที่สี่ที่ว่า หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะมีอำนาจตัดฟัน ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ จะต้องได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ก่อนหรือไม่ นั้น เห็นว่าถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เหล่านั้น ตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือ

---

[๗] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

[๘] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖

แปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ นั้น ก็ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าการตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ เหล่านั้นแล้ว จะต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาการทำไม้ในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน
(ปัญหากรณีขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการทำไม้ภายในเขตป่าสัมปทาน
เฉพาะในบริเวณที่จะต้องเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ต่าง ๆ
เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปลี่ยนนโยบายการทำไม้ใหม่)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กส.๐๗๐๔(๓)/๒๐๐๐๒ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากมีกรณีขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการทำไม้ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะในบริเวณที่จะต้องเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ต่างๆ เช่น สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ เปิดที่ดินเป็นที่จัดสรรให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกิน การสร้างทางผ่านป่าสัมปทาน ซึ่งกรณีเหล่านี้จำเป็นจะต้องตัดไม้ออก สาเหตุที่จะมีการโต้แย้งสิทธิในการทำไม้ขึ้นนั้น เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วางหลักเกณฑ์ในการทำไม้ออกจากที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ต่างๆ ไว้เป็นหลักปฏิบัติตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำไม้ในป่านอกโครงการ ๗ กรณี หรือที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ต่างๆ โดยมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้รับอนุญาตทำไม้ทั้งสิ้น

๒. เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีการให้สัมปทานทำไม้ระยะยาวตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) ได้วางหลักปฏิบัติเรื่องนี้เพิ่มเติมว่า การทำไม้ในที่ดินที่จะเปิดใช้ประโยชน์ที่ติดอยู่ในเขตป่าสัมปทานทำไม้นั้น เนื่องจากผู้รับสัมปทานมีสิทธิที่จะได้ทำไม้ออกจากพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด (ขนาดตัดฟัน) จึงให้สำรวจไม้ที่โตได้ขนาดจำกัดมอบให้ผู้รับสัมปทานทำออก ส่วนไม้ที่โตต่ำกว่าขนาดจำกัดและไม้ที่เหลือทั้งหมดมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกทั้งสิ้น

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องนี้ใหม่โดยให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำการออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าสัมปทานหรือไม่ก็ตาม ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกแต่ผู้เดียว โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕

หลังจากที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้กรมป่าไม้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวในข้อ ๓.ข้างต้นนี้แล้ว ก็ปรากฏปฏิกิริยาจากผู้รับสัมปทานทำไม้ที่มีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมในฐานะที่ตนได้สิทธิตาม

สัมปทานอยู่ก่อน โดยขอให้ใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.ต่อไปตามเดิม บางรายแจ้งว่าหากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากทางราชการก็จะขอพึ่งศาลยุติธรรมต่อไป

เพื่อหาทางระงับข้อโต้แย้งดังกล่าวกับทั้งรักษาผลประโยชน์ของทางราชการให้ดีที่สุดที่พึงจะทำได้ จึงขอหารือว่า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการไปตามที่กล่าวในข้อ ๓.ข้างต้นนี้ เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๒ และมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ และข้อ ๗[๑] แห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดานอกจากไม้สัก จะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความชอบธรรมที่จะสั่งการเช่นนั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ตามสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดานอกจากไม้สัก ข้อ ๑๑ ได้กำหนดไว้ว่า “นอกจากการทำไม้เพื่อปลูกบำรุงป่าและการดูแลรักษาป่า ไม้หวงห้ามที่ผู้รับสัมปทานจะทำไม้ได้ตามสัมปทานนี้ต้องเป็นไม้ยืนต้น ไม้ยืนต้นตายเอง หรือไม้ที่ล้มโค่นเอง ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตตัดโค่นไว้แล้ว และที่ปรากฏในบัญชีไม้ที่ส่งให้ตามข้อ ๔” ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิทำไม้ดังกล่าวเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด (ขนาดตัดฟัน) และเป็นไม้ที่กรมป่าไม้ทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไว้แล้วตามข้อ ๔[๒] แห่งสัมปทาน และสำหรับการทำไม้นั้น กรมป่าไม้ได้กำหนดแปลงการทำไม้ออกเป็น ๓๐ แปลงตามข้อ ๔ ให้ทำแปลงละ ๑ ปี โดยผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับตามข้อ ๙[๓] แห่งสัมปทานดังกล่าว

---

[๑] ข้อ ๗ สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างเอาข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้นๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับ หรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่

[๒] ข้อ ๔ กรมป่าไม้จะได้กำหนดพื้นที่ภายในเขตป่าสัมปทานออกเป็นแปลงๆ และทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่จะทำออกได้ในแปลงนั้นๆ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในแปลงที่กำหนดก่อนและหลังเป็นแปลงๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับทั้งจะได้กำหนดแนวทางบกหรือทางน้ำที่จะใช้ทำการชักลากหรือล่องไม้ที่ทำออกตามสัมปทานนี้ และกำหนดสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติ

ข้อกำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง กรมป่าไม้จะได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นคราวๆ ไป

[๓] ข้อ ๙ ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับ และตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อ ๔ เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงใดแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องหยุดทำไม้แปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ชักลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงแล้ว

ต่อมาเมื่อรัฐบาลประสงค์จะเปิดป่าในแปลงที่ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึง เช่น จัดสรรที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกิน สร้างอ่างเก็บน้ำ หรือสร้างทางหลวงนั้น ก็ไม่ใช่เป็นการออกกฎหมายเวนคืนสิทธิการทำไม้ตามสัมปทาน แต่เป็นเพียงจะใช้พื้นที่ในเขตป่าสัมปทานเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นเท่านั้น จึงไม่ทำให้บริเวณพื้นที่ในเขตป่าสัมปทานหมดสภาพความเป็นป่าหลุดพ้นจากการทำไม้ตามเงื่อนไขในสัมปทานแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่รัฐบาลจะเปิดป่าเพื่อใช้พื้นที่ทำประโยชน์อย่างอื่น จึงไม่เป็นเหตุที่ผู้รับสัมปทานอ้างสิทธิการทำไม้ในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ตามข้อ ๗[๕] แห่งสัมปทานดังกล่าว เพราะมิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนสิทธิการทำไม้หรือถอนสภาพป่าไม้แต่อย่างใด ดังนั้น สิทธิของผู้รับสัมปทานทำไม้จึงยังคงมีอยู่ต่อไปในแปลงทำไม้ดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า “กรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน เช่น การจัดสรรที่ดิน การสร้างทางผ่านในเขตป่าสัมปทาน ไม้ที่จำเป็นต้องตัดออก ให้ผู้รับสัมปทานทำออกเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด” ตามบันทึกกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๐๔/๔๓ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๑๘ และตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๐๔/ว.๒๘๑๖ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ นั้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว เพราะไม่ขัดแย้งกับสิทธิของผู้รับสัมปทาน สำหรับปัญหาที่ว่า ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึงแปลงที่รัฐบาลเปิดป่าเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นนั้น เห็นว่า ผู้รับสัมปทานก็อาจขอผ่อนผันทำไม้ข้ามแปลงโดยขอทำไม้ในพื้นที่แปลงนั้นออกเสียก่อนได้ ตามข้อ ๙ วรรคสอง แห่งสัมปทาน[๕]

ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปลี่ยนหลักเกณฑ์การทำไม้ใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ให้มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำออกจากที่ดินที่เปิดให้ประโยชน์ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำออกแต่ผู้เดียว โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งมิใช่กฎหมายนั้น ย่อมเป็นการโต้แย้งสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทาน อันจะอ้างข้อ ๗[๖] แห่งสัมปทานไม่ได้ เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายตามนัยข้อ ๗ แห่งสัมปทานดังกล่าว

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใดๆ ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือ ให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือไม่ก็ได้

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นใดที่ยังคงเหลืออยู่โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใดๆ แก่ผู้รับสัมปทาน

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่อาจที่จะสั่งการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การทำไม้ในพื้นที่ที่จะต้องเปิดที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ เช่นนั้นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง โอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่วัดบางเตยกลาง
ตำบลบางเตย อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

กรมที่ดินได้ มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๑๐๖๑๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดปทุมธานีได้แจ้งกรมที่ดินว่าวัดบางเตยกลางขอให้ถอนสภาพลำรางสาธารณประโยชน์ที่ได้หมดสภาพและประชาชนเลิกใช้แล้ว ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ตารางวา เพื่อโอนให้แก่วัด โดยชี้แจงว่าลำรางดังกล่าวตั้งอยู่ระหว่างที่ดินโฉนดที่ ๒๔๗๐ ตำบลบางเตย อำเภอสามโคก ซึ่งเป็นที่ดินของวัดกับที่ดินโฉนดที่ ๕๘๐๘ ซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์ของวัด เป็นอุปสรรคต่อการปลูกสร้างขยายวัดและอาจเป็นการขัดต่อวินัยสงฆ์ จังหวัดปทุมธานีพิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการให้ตามที่วัดบางเตยกลางขอกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยจึงได้ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่วัดบางเตยกลางเสนอให้คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา แต่คณะอนุกรรมการดังกล่าวเห็นว่า กรณีนี้จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน แล้วจึงตราเป็นพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่วัดภายหลัง กรมที่ดินจึงได้ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินเสนอให้คณะกรรมการร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่นิติบุคคลอาจทำให้ ๒ ประการ คือ ตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่นิติบุคคล ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ (๑)แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน เพราะที่ดินหมดสภาพไปเองและราษฎรได้เลิกใช้แล้วและเมื่อถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว จึงตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินแต่เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป ขอให้กรมที่ดินเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน กรมที่ดินจึงขอหารือว่า หากตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่วัดบาง เตยกลางตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่ถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หรือควรดำเนินการประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ประชุมปรึกษาปัญหาที่กรมที่ดินหารือมาโดยมีผู้แทนกรมที่ดินเข้าร่วมชี้แจงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินประกอบกับเอกสารที่ได้รับจากผู้แทน ดังต่อไปนี้

๑. ลำรางสาธารณประโยชน์ที่วัดบางเตยกลางประสงค์จะขอให้โอนให้แก่วัดนี้ ตั้งอยู่ระหว่างที่ดินตามโฉนดที่ ๒๔๗๐ กับที่ดินตามโฉนดที่ ๕๘๐๘ ในท้องที่ตำบลบางเตย อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ที่ดินตามโฉนดทั้ง ๒ นี้ ในปัจจุบันเป็นของวัดบางเตยกลาง ปรากฏว่าตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินประกอบกับสำนวนการสอบสวนเจ้าของที่ดินข้างเคียงรวม ๕ รายที่ผู้แทนกรมที่ดินเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา นายทองดี โตใหญ่ เจ้าของที่ดินเดิมที่มีที่ดินติดต่อกับวัดบางเตยกลางเป็นผู้ขุดขึ้นในที่ดินของตน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แสดงเขตระหว่างที่ดินของตนกับที่ดินของวัดบางเตยกลาง ต่อมาเมื่อได้มีการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ในภายหลัง ได้แสดงว่าลำรางนี้อยู่นอกเขตโฉนดที่ดินของนายทองดี โตใหญ่ กล่าวคือ อยู่ระหว่างที่ดินตามโฉนดที่ ๒๔๗๐ ซึ่งเป็นที่ดินของวัดบางเตยกลางกับที่ดินตามโฉนดที่ ๕๘๐๘ ซึ่งเป็นที่ดินของนายทองดี โตใหญ่ โดยในโฉนดที่ดินได้ระบุไว้ว่าลำรางนี้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์ ต่อมาเมื่อนายทองดี โตใหญ่ ได้ยกกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ ๕๘๐๘ ให้แก่วัดบางเตยกลาง ลำรางนี้จึงไม่มีผู้ดูแลและตื้นเขินจนไม่มีสภาพเป็นลำรางอีก วัดบางเตยกลางจึงขอให้โอนที่ดินอันเป็นลำรางนี้แก่วัดบางเตยกลาง

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๔ แล้วมีความเห็นว่า มีข้อที่น่าจะพิจารณาในเบื้องต้นว่า ลำรางนี้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กรมที่ดินอ้างหรือไม่ เพราะหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าลำรางนี้มิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว วัดบางเตยกลางก็อาจจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณลำรางนี้โดยเพียงแต่ ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้แก่วัดบางเตยกลาง จึงได้มอบหมายให้ผู้แทนกรมที่ดินไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับ ลำรางนี้ให้ชัดเจนแล้วตอบยืนยันเป็นหลักฐานว่า ลำรางดังกล่าวนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือไม่

๓. กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๒๖๙๔๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ ชี้แจงว่า ได้ขอให้จังหวัดปทุมธานีสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ประสงค์แล้ว ได้ความจากนายมณี โตใหญ่ บุตรนายทองดี โตใหญ่ และบุคคลอื่นซึ่งมีที่ดินใกล้เคียงและทราบประวัติลำรางนี้ว่า ขณะขุดลำรางนี้ นายทองดี โตใหญ่ มีความประสงค์จะใช้แสดงเขตระหว่างที่ดินของวัดบางเตยกลางกับที่ดินของตน เมื่อขุดลำรางแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดใช้ประโยชน์ลำรางนี้แต่อย่างใด ปัจจุบันลำรางดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นลำรางแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงขอให้กรมที่ดินยืนยันความเห็นในประเด็นที่ว่าลำรางที่จะโอนให้แก่วัดบาง เตยกลางนี้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์หรือไม่ก่อน ต่อมากรมที่ดินจึงได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗//๑/๗๙๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากคำให้การของบุตรนายทองดี โตใหญ่ ว่า นายทองดี โตใหญ่ มีเจตนาที่จะขุดลอกลำรางนี้ขึ้นเพื่อให้ระบุในโฉนดว่าเป็นลำราง

สาธารณประโยชน์เช่นนี้ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในเบื้องต้นเพื่อเป็นการแสดงเขตระหว่างที่ดินของตนกับที่ดินของวัดบางเตยกลาง และไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดใช้ประโยชน์ลำรางนี้เมื่อได้ทำการขุดขึ้นแล้วก็ตาม ก็น่าจะถือได้ว่า นายทองดี โตใหญ่ ได้อุทิศลำรางที่ตนขุดนี้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว เพราะการขอออกโฉนดที่ดินของ นายทองดี โตใหญ่ ซึ่งกระทำภายหลังจากการขุดลำรางแล้วปรากฏว่ามิได้นำรังวัดเอาที่ดินส่วนที่เป็นลำรางมาออกโฉนดที่ดินด้วย รวมทั้งโฉนดที่ดินและระวางแผนที่ก็ระบุว่าเป็นลำรางสาธารณประโยชน์ ดังนั้น กรมที่ดินจึงเห็นว่าลำรางดังกล่าวนี้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ในขณะนี้จะปรากฏว่า นายทองดี โตใหญ่ เจ้าของที่ดินรายนี้ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว แต่ตามพยานหลักฐานอันได้แก่คำพยานบุคคลหลายปากซึ่งจังหวัดปทุมธานีได้สอบสวนไว้ คือ นายมณี โตใหญ่ บุตรของนายทองดี โตใหญ่ กับบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงลำรางอีกหลายปากให้การต้องกันว่า นายทองดี โตใหญ่ ได้อุทิศลำรางประโยชน์ ดังนั้น จึงรับฟังได้ว่า นายทองดี โตใหญ่ ได้อุทิศลำรางซึ่งขุดขึ้นในที่ดินของตนให้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์ตามที่กรมที่ดินรายงาน และถือได้ว่า ลำรางดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการอุทิศของผู้เป็นเจ้าของ เมื่อปรากฏว่าภายหลังที่นายทองดี โตใหญ่ ขุดลำรางนี้ขึ้นแล้ว ไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ลำรางนี้แต่อย่างใด ต่อมานายทองดี โตใหญ่ ก็ได้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนตามโฉนดที่ ๕๘๐๘ ให้แก่วัดบางเตยกลางแล้ว ตั้งแต่นั้นมาก็ไม่มีผู้ใดดูแลขุดลอกลำรางอีกจนในปัจจุบันนี้ลำรางนั้นได้ตื้นเขินและไม่มีสภาพเป็นลำรางแล้ว โดยเหตุนี้ เมื่อกรมที่ดินประสงค์จะดำเนินการโอนที่ดินอันเป็นลำรางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้แก่วัดบางเตยกลาง ตามที่จังหวัดปทุมธานีเสนอมา ก็สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๓๐๕[๒] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว คือ ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในบริเวณลำรางดังกล่าวให้แก่วัดบางเตยกลาง โดยไม่มีเหตุจำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๒] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ของแผ่นดินตามมาตรา ๘ (๑)[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เสียก่อนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๕

---

[๓] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ใน กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน

กระทรวงมหาดไทยได้ มีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๑๔๗๙๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าชดเชยค่าที่ดิน ผลอาสิน สิ่งปลูกสร้าง และการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เพื่อพิจารณาเสนอเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะกรรมการฯ ได้ยึดถือขอบเขตของพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ ตามพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ เป็นขอบเขตอันแน่นอนในการดำเนินการ และคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้กรมที่ดินดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินและจำหน่ายหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินทุกประเภทของราษฎรในเขตพื้นที่ดังกล่าว เฉพาะที่เป็นโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินที่ออกภายหลังมีประกาศพระบรมราชโองการฯ ฉบับดังกล่าว แต่ปรากฏว่า กรมที่ดินมิได้ยึดถือขอบเขตของพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ สำหรับดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินและจำหน่ายหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดิน โดยได้ยึดถือขอบเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนาม เปลี่ยนนามตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ ประกอบกับหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งกำหนดเขตที่หลวง”มฤคทายวัน”ไว้ ดังนั้นจากการดำเนินการของกรมที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้ราษฎรร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการฯ ว่า กรมที่ดินไม่มีอำนาจดำเนินการเพิกถอนหรือห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินของผู้ร้อง เนื่องจากที่ดินของผู้ร้องมิใช่เป็นที่หลวง และมีโฉนดเป็นหลักฐาน ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ขอทราบความเห็นในเรื่องนี้จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และได้รับการยืนยันว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเขตพื้นที่ในความดูแลรักษาเท่าที่พระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กำหนดไว้เท่านั้น

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสมควรได้รับการวินิจฉัยให้ชัดแจ้งเพื่อกรมที่ดินและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะได้ดำเนินการในทางที่ถูกต้องต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่คณะกรรมการฯ เสนอ ดังต่อไปนี้

๑. พระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรา แขวง จังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ ไม่ได้กำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของที่หลวงเอาไว้ ได้มีหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี กำหนดเขตที่หลวงไว้อย่างแน่ชัดเพื่อสนองตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว ปัญหาว่าที่ดินตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งถูกกำหนดให้เห็นเขตที่หลวงนอกเขตแค่ไหน เพียงใด

๒. พระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ จะมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตที่หลวง พระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ หรือไม่ เพียงใด

๓. หากอาณาเขตที่หลวงตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกราฯ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลง ที่ดินส่วนที่เกินจากเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ จะต้องอยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตำรวจ และกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว ปรากฏว่า ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณามาก่อนแล้วสองครั้ง ครั้งนี้เป็นครั้งที่สาม กล่าวคือ

ครั้งที่หนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกรณีที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอชะอำ (นายาง) จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ ๒๒,๖๒๗ ไร่ ๒ งาน ๘๓ วา ซึ่งปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.๐๖๐๖/๑๒๒๗๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่าเป็นที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงวัง ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว มีข้อความบางตอนกล่าวว่า “ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้ พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่ชนมักใช้เป็นภักษาหารทั้งจัตตุบททวิบาทที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิษฐิกระทำร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประการใดๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว” ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเขตที่ดินที่หวงห้ามนี้ เพราะเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวจะเป็นการหวงห้ามที่ดินหรือเป็นแต่เพียงเขตที่พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีความชัดว่าเป็นการ

หวงห้ามหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่าที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว เป็นที่ดินสงวนหรือหวงห้ามใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว ได้ความว่า พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี นั้น ตำบลดังกล่าวนี้เดิมเรียกว่า “ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี” โดยที่เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน[๑] ต่อมาปรากฏตามหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี แจ้งว่า สมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี สั่งว่า ที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี ตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ เพราะฉะนั้นให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใดๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้ว จึงจัดการต่อไป[๒]

๑

ประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรา
แขวงจังหวัดเพ็ชรบุรี

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพ็ชรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน

ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖

(ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๔๐ หน้า ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖)

๒

(สำเนา)

ที่ ๖/๒๓๙๐ ศาลากลางจังหวัดเพ็ชรบุรี

วันที่ ๑๙ มิถุนายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖

แผนกเกษตร

ครั้นต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ ไว้โดยชัดแจ้ง และประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำร้ายแก่สัตว์ภายในเขตพระราชนิเวศน์ มฤคทายวันฯ นี้ด้วย[๓]

ผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรีถึงรองอำมาตย์เอกขุนฉมาพยุหรักษ์ เกษตรจังหวัดเพ็ชรบุรี

ด้วยเจ้าคุณสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรีสั่งว่าที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพ็ชรบุรี คือทางทิศตะวันออกตั้งแต่วัดบางควายเลียบไปตามริมชายทะเลจนจดปากคลองโคกเกลือ ทิศใต้ตั้งแต่ปากคลองโคกเกลือตัดตรงขึ้นไปจนจดเขาน้อย ทิศตะวันตกตั้งแต่เขาน้อยเลียบไปเขาลูกช้างเขาสามพระยา แล้วตัดตรงไปถึงเขาเสวยกะปิและอ้อมไปตามนอกชายเขาเสวยกะปิ ทิศเหนือตั้งแต่เขาเสวยกะปิ ตัดตรงมาจนจดริมทะเลติดกับวัดบางควายประจบกับทิศตะวันออกตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้นเป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ หน้า ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖)

เพราะฉะนั้น ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใดๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้วจึงจัดการต่อไป

(ลงนาม) นายพันเอก พระยาสุรพันธ
ผู้ว่าราชการจังหวัด
ประทับตราประจำจังหวัดมาเป็นสำคัญ

[๓]

ประกาศ
เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ที่ตำบลมฤคทายวันซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชนิเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้วนั้น มีเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเล ตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคี่ยะยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยื่นขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิยาว ๑๙๐ เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยายาว ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยายาว ๑๒๕ เส้น ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่ชนมักใช้เป็นภักษาหารทั้งจัตตุบททวิบาทที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิฐิกระทำร้ายแก่สัตว์ นั้นๆ ด้วยประกาศๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว

เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี
เสนาบดีกระทรวงวัง รับพระบรมราชโองการ
ประกาศมา ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๗
ณ ราชนิเวศน์มฤคทายวัน

จากหลักฐานที่กล่าวนี้เห็นได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ นั้น มีพระราชประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชนิเวศน์เป็นที่ประทับ ณ ตำบลมฤคทายวัน สมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีจึงได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ใด และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุหเทศาภิบาลสั่งให้เป็นที่หลวง และประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์อันเป็นการคุ้มครองสงวนสัตว์ป่าในเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งทรงขนานนามว่า “มฤคทายวัน” นั้นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ ให้ที่ดินบริเวณสุดท้ายวังเป็นเขตพระราชนิเวศน์แล้ว พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชดังกล่าวนี้มีผลเป็นกฎหมาย ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินใช้ราชการหลวงหรือเรียกว่าที่หลวงตามถ้อยคำที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น พระบรมราชโองการฯ ไม่จำต้องมีข้อความว่า หวงห้ามอย่างใดอีก เพราะควรใช้ที่ดินในราชการอย่างใดเป็นพระบรมเดชานุภาพ ส่วนประกาศหวงห้ามมิให้ราษฎรจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสมุหเทศาภิบาลประกาศเขตเป็นที่หลวงย่อมหมายความว่าเป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ราชการนั่นเอง จึงห้ามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ใด ประกาศของสมุหเทศาภิบาลถือว่า เป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวงอยู่ชัดแจ้งแล้ว

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนี้เป็นเขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดแจ้งตั้งแต่วันที่มีประกาศพระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย

ครั้งที่สอง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๑๐๐๕/๑๖ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายจรัญ ไชยนันทน์ ได้ร้องเรียนต่อรองนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ว่าที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มิได้เป็นที่หวงห้าม การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นที่หวงห้ามนั้นเป็นเพราะได้พิจารณาไปโดยขาดข้อเท็จจริง จึงได้เสนอหลักฐานต่างๆ พร้อมกับคำร้องเพื่อให้พิจารณาใหม่ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาคำร้องและหลักฐานต่างๆ เสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเพราะข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป

(ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๑ หน้า ๑๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๖๗)

[๕] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เสนอมาใหม่นั้นเหมือนกับเอกสารหลักฐานที่มีอยู่เดิม ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มิได้เปลี่ยนแปลงไป จึงยืนยันความเห็นเดิมว่า ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ เป็นที่ดินหวงห้าม

ครั้งที่สาม คือ ครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามหนังสือที่ มท.๐๒๐๔/๑๔๗๙๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ รายละเอียดดังกล่าวแล้วข้างต้น

แต่ในการพิจารณาในครั้งนี้ ได้มีราษฎรมายื่นเอกสารหลักฐานฉบับหนึ่งคือ สำเนาบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๙ มีข้อความว่า “โปรดให้ข้าพเจ้าตรวจที่หลวงหวงห้าม ตำบลห้วยทรายเหนือ(บางควาย) อำเภอหนองจอก นั้น ข้าพเจ้าได้ตรวจเลขสำรวจตามแผนที่ระวางแลเรื่องทางแผนกออกหนังสือสำคัญ ได้ความว่า ได้ลงบัญชีรับอายัด เรื่องที่หลวงหวงห้ามไว้ ๔๓ ราย ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรีมีคำสั่ง ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหวงห้าม “มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ ตามประกาศนี้มีเขตกว้างยาวปรากฏชัดเจน ใบใต่สวนหน้าสำรวจที่ ๑๗๒ - ๑๗๕ - ๑๗๖ - ๒๓๗ - ๒๔๐ - ๒๕๔ - ๒๕๖ - ๒๕๘ รวม ๘ แปลง ปรากฏว่าอยู่นอกเขตที่หลวงหลวงหวงห้าม”มฤคทายวัน” (แต่ที่ดินแปลงนี้รวมอยู่ในจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดอายัด ๔๓ รายที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น)”[๕]

๕

คำชี้แจงเจ้าหน้าที่

ขอประทานเสนอ

โปรดให้ข้าพเจ้าตรวจที่หลวงหวงห้าม ตำบลห้วยทรายเหนือ(บางควาย) อำเภอหนองจอก นั้น ข้าพเจ้าได้ตรวจเลขสำรวจตามแผนที่ระวางแลเรื่องทางแผนกออกหนังสือสำคัญได้ความว่า ได้ลงบัญชีรับอายัดเรื่องที่หลวงหวงห้ามไว้ ๔๓ ราย ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหวงห้าม “มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ ตามประกาศนี้มีเขตกว้างยาวปรากฏชัดเจนใบใต่สวนหน้าสำรวจที่ ๑๗๒ - ๑๗๕ - ๑๗๖ - ๒๓๗ - ๒๔๐ - ๒๕๔ - ๒๕๖ - ๒๕๘ รวม ๘ แปลง ปรากฏว่าอยู่นอกเขตที่หลวงหวงห้าม “มฤคทายวัน” (แต่ที่ดิน ๘ แปลงนี้รวมอยู่ในจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดอายัด ๔๓ รายที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น)

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) นายบัว ชเยมะ นายแผ้ว

๑๓.๗.๖๙ ๑๓.๗.๖๙

ผู้ช่วยตรวจอีกครั้งหนึ่ง ถ้าอยู่นอกเขตก็ยกอายัดและบอกกรมทะเบียน

(ลงนาม) หลวงฉมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเอกสารดังกล่าวอาจทำให้ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปได้เพราะในการพิจารณาเรื่องนี้ในครั้งก่อนๆ ไม่ปรากฏเอกสารนั้น จึงมีมติให้รับเอกสารดังกล่าวไว้พิจารณาได้ และได้มอบให้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) ดำเนินการตรวจสอบว่าบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๙ เป็นเอกสารทางราชการหรือไม่ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ ที่บันทึกดังกล่าวอ้างถึงนั้นมีอยู่หรือไม่ และมีข้อความว่าอย่างไร รวมทั้งขอทราบว่าได้มีการประกาศขอบเขตที่ดินตามหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามให้ราษฎรทราบหรือไม่

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๙/๔/๒๔๙๗๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่าบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๙ ตามภาพถ่ายที่เป็นสำเนาย่อมถือว่าเป็นเอกสารราชการเพราะเอกสารดังกล่าวค้นพบรวมอยู่ในสารบบที่ดิน แต่ค้นหาเอกสารต้นฉบับไม่พบ ส่วนต้นฉบับเอกสารคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ค้นหาไม่พบ แต่มีสำเนารวมอยู่ในสารบบ และแจ้งว่าไม่อาจทราบได้ว่าสมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยนั้นได้ประกาศขอบเขตที่ดินตามหนังสือ ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ว่าเป็นที่หวงห้ามหรือไม่ เพราะค้นหาหลักฐานเดิมไม่พบ[๖]

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าผู้แทนกรมที่ดินยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเอกสารหลักฐาน ที่ได้มอบหมายให้ไปดำเนินการค้นหา กล่าวคือ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ต้องการคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ ไม่ใช่คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ซึ่งมีสำเนาอยู่แล้วในแฟ้มเรื่องเดิม ควรที่จะได้มอบหมายให้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกรมที่ดินไปดำเนินการค้นหาเอกสารดังกล่าวที่ศาลากลางจังหวัดเพชรบุรีด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๑๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔

๑๓.๗.๖๙

เสนอ

ตรวจแล้วใบใต่สวน ๘ รายนี้ อยู่นอกเขตมฤคทายวัน

แล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) นายบุญนาค

๑๔.๗.๖๙

ยกเลิกอายัดแลจัดการออกหนังสือสำคัญไปตามทางการ

(ลงนาม) พระยาสุรพันธ

๑๘.๗.๖๙

[๖] สำเนาบันทึกสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีที่ส่งมาพร้อมกับหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๙/๔/๒๔๙๗๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

ธันวาคม ๒๕๒๔ ถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อยืนยันมติของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมากรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๖/๔๐๘๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าได้รับแจ้งจากจังหวัดเพชรบุรีว่าได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ณ ที่ศาลากลางจังหวัดและที่ว่าการอำเภอเมืองแล้วไม่พบเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เอกสารหลักฐานที่ปรากฏขึ้นใหม่ คือ สำเนาบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่ เมื่อ ๑๓.๗.๖๙[๗] ซึ่งอ้างถึงคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ นั้น แม้จะค้นพบคำสั่งดังกล่าวได้ก็ไม่มีผลทำให้คำวินิจฉัยเดิมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ต้องเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เพราะพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖[๘] ประกอบกับคำสั่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีดังปรากฏในหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๐๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖[๙] นั้นได้กำหนดเขตที่หลวงหวงห้ามไว้แล้ว แม้ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ โดยมีเนื้อที่น้อยกว่าการกำหนดเขตที่หวงห้ามครั้งแรก ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ก็ยังเป็นเขตที่หลวงอยู่ ไม่ได้ถูกเพิกถอนไปแต่อย่างใด คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ นั้น แม้มีจริงก็ไม่มีผลอะไร เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกการหวงห้ามที่หลวงซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีได้มีคำสั่งกำหนดขอบเขตตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ เนื่องจากพระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมีผลเป็นกฎหมาย

ดังนั้น ฝ่ายที่หนึ่งจึงมีความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือสามประการของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาที่ว่าพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ ไม่ได้กำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของที่หลวงเอาไว้ แต่ได้มีหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี กำหนดเขตที่หลวงไว้อย่างแน่ชัดเพื่อสนองตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าที่ดินตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตที่หลวงมีอาณาเขตแค่ไหน เพียงใด นั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่าพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ ได้กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่จะใช้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ฯ เป็นที่หลวง และสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีก็ได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ที่หลวงหวงห้ามตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ จึงมีอาณาเขตตามที่สมุหเทศาภิบาลกำหนดเพื่อสนองพระบรมราชโองการฯ นั่นเอง

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า พระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ จะมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตที่หลวงตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ หรือไม่ เพียงใด นั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า พระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ เป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวง ส่วนพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๗ ซึ่งกำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุหเทศาภิบาลสั่งให้เป็นที่ หลวงนั้นเป็นทั้งประกาศกำหนดเขตพระราชนิเวศน์และเป็นประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์ ทำนองเดียวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หาได้มีผลเปลี่ยนแปลงเขตที่ดินอันเป็นที่หลวงตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ แต่อย่างใดไม่ คงมีผลแต่เพียงว่าที่หลวงตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยส่วนที่หนึ่งเป็นเขตพระราชนิเวศน์ จึงเป็น “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”[๑๐] ตามนัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และส่วนที่สองเป็นที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้ใช้ในราชการจึงเป็นที่ราชพัสดุ[๑๑]

---

[๑๐] พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวายหรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว

[๑๑] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ส่วนปัญหาที่ว่าที่ดินส่วนที่เกิดจากเขตพระราชนิเวศน์ฯ ตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๗ จะต้องอยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการใดนั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าขึ้นอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวได้มีส่วนราชการใดใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ เพราะโดยปกติที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้ให้ส่วนราชการใดก็ควรให้ส่วนราชการนั้น เป็นผู้ดูแลรักษา แต่ถ้ายังไม่มีส่วนราชการใดใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราชพัสดุก็ย่อมอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และจะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันอันเป็นที่หลวงหวงห้ามนั้นมีอาณาเขตเพียงใด ซึ่งในการพิจารณาปัญหานี้ ฝ่ายที่สองเห็นว่าจะต้องพิจารณาข้อความในประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ และประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ ประกอบกัน

ประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรก เป็นการประกาศให้ทราบว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างพระราชนิเวศน์ฯ ขึ้นใหม่ตำบลบางกรานั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า “มฤคทายวัน” เท่านั้น โดยมิได้ประกาศอาณาเขตที่หลวงแห่งนี้ไว้ด้วย ส่วนประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลังเป็นการประกาศสืบเนื่องจากฉบับแรก กล่าวคือ ประกาศกำหนดอาณาเขตที่หลวงแห่งนั้นไว้ พร้อมกับประกาศเป็นเขตสงวนคุ้มครองสัตว์ด้วย ฉะนั้นที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน จึงได้แก่ที่ดินซึ่งมีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง

หนังสือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตที่หลวงหวงห้ามไว้แต่ประการใด และข้อความในหนังสือฉบับนั้นก็มิได้มีลักษณะเป็นการสั่งให้ดำเนินการประกาศ หรือกำหนดเขตหวงห้ามด้วย โดยมีลักษณะเป็นเพียงการสั่งอายัดที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ สั่งให้เกษตรจังหวัดเพชรบุรีงดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่ ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่ และก็มิใช่เป็นการสั่งอายัดโดยเด็ดขาดด้วย เพราะเป็นการสั่งโดยมีเงื่อนไขว่า “ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใดๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใด จึงจัดการต่อไป”[๑๒] และเมื่อเกษตรจังหวัดเพชรบุรีได้รับหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีที่กล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีหนังสือที่ ๑๓๘,๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๖๖ รายงานกรมทะเบียนที่ดินไปว่า มีที่ดินรวม ๔๓ รายที่ควรจะลงบัญชีอายัดไว้[๑๓] ซึ่งกรมทะเบียนที่ดินได้มีหนังสือ ที่ ๕๘,๘๙๔๐ ลงวันที่ ๑๗

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๓] (สำเนา)

ที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ หอทะเบียนที่ดินจังหวัดเพ็ชรบุรี

เดือนเดียวกันสั่งให้ลงบัญชีอายัดไว้ตามระเบียบพร้อมกับสั่งว่า ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมาขอให้จัดการ เมื่อได้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใดแล้ว ให้คัดสำเนาส่งไปยังกรมทะเบียนที่ดินด้วย[๑๔]

วันที่ ๑๒ กรกฎาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๖

เกษตรจังหวัดเพ็ชรบุรี กราบเรียน มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรเกษตร์โศภน อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน

ด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่ง ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ ความว่า ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบริเวณที่หลวง"มฤคทายวัน" ท้องที่ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอหนองจอก จังหวัดเพ็ชรบุรี ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดขอรับโฉนดหรือตราจอง ให้นำเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใด จึงจะจัดการได้ ความแจ้งอยู่ในคำสั่งนั้นแล้ว

เรื่องนี้ข้าพเจ้าตรวจสอบได้ความว่า ในบริเวณที่หลวง"มฤคทายวัน" นี้ มีที่ดินที่เดินสำรวจหมายเขตแล้ว ยังมิได้แจกโฉนด ค้างอยู่อีกรวม ๔๓ ราย ในจำนวนที่ดิน ๔๓ รายนี้ ค้างแจกโฉนดมาเกินกว่า ๙ ปีแล้ว แต่เป็นที่ดินยังไม่ได้แจกใบใต่สวนอยู่ ๘ ราย น่าสำรวจที่ ๗๙ ที่ ๙๑ ที่ ๑๐๗ ที่ ๑๐๘ ที่ ๒๔๐ ที่ ๒๕๖ ที่ ๒๖๘ ที่ ๒๖๙ นอกนั้นแจกใบใต่สวนแล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าที่ดินเหล่านี้ควรจะจดลงบัญชีอายัดไว้เพื่อป้องกันที่จะผิดพลาดในภายหน้า หรือจะสมควรประการใด ขอประทานความดำริห์ได้ส่งสำเนาคำสั่งจังหวัด ๑ ฉบับ แผนที่บริเวณที่หลวง"มฤคทายวัน" ๑ ฉบับ บัญชีจำนวนใบใต่สวน ๑ ฉบับ (๒ แผ่น) รวม ๓ ฉบับ มาพร้อมกับรายงานนี้แล้ว

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) รองอำมาตย์เอก ขุนฉมา

๑๔ (สำเนา)

ที่ ๕๘/๘๙๔๐ กรมทะเบียนที่ดิน

กระทรวงเกษตราธิการ

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๖

แจ้งความมายัง รองอำมาตย์เอก ขุนฉมาพยุหรักษ์ ผู้ช่วยกรมการตำแหน่งนาจังหวัดเพ็ชรบุรี

ตามรายงานที่ ๑๓๘,๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเพ็ชรบุรี มีคำสั่งให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบริเวณที่หลวงมฤคทายวัน ท้องที่ตำบลห้วยทรายเหนืออำเภอหนองจอก จึงส่งสำเนาคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดกับแผนที่ และบัญชีจำนวนใบใต่สวน ไปขอความดำรินั้น

ตามที่กล่าวนี้เป็นที่เห็นได้ว่าหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีฉบับ นั้นมีลักษณะเป็นการสั่งอายัดที่ดินดังกล่าวแล้วโดยหามีลักษณะเป็นการสั่ง ให้ดำเนินการประกาศหรือกำหนดเขตที่หวงห้ามแต่ประการใดไม่

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการสั่งให้งดออกหนังสือสำคัญนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีสั่งไว้ชัดว่า ให้งดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่เท่านั้นและเนื่องจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่าค้นหาต้นฉบับหนังสือดังกล่าวไม่พบ จึงไม่อาจทราบได้ว่า บริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้นเพียงใด อย่างก็ดี อาจเป็นไปได้ว่า แผนที่ที่อ้างถึงเป็นแผนที่แสดงบริเวณตำบลบางควายมีเขตกว้างยาวตามที่ระบุไว้ในหนังสือฉบับนั้น ส่วนบริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบริเวณในแผนที่นั้น และอาจเป็นส่วนที่สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีคาดว่าอยู่ในบริเวณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ฯ โดยมิได้มุ่งหมายจะให้มีเขตแตกต่างไปจากพระราชประสงค์แต่ประการใด เพราะหนังสือดังกล่าวใช้ถ้อยคำเน้นว่า “ตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖”[๑๕]

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑๓.๗.๖๙ ของนายบัว ชเยมะ และนายแผ้วประกอบแล้ว[๑๖] ยิ่งทำให้เห็นชัดว่า การสั่งให้งดออกหนังสือสำคัญนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมุ่งหมายถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณเขตพระราชนิเวศน์ฯ เท่านั้น เพราะบันทึกคำชี้แจงดังกล่าวมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ได้ลงบัญชีรับอายัดเรื่องที่หลวงหวงห้ามไว้ ๔๓ รายตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีได้มีคำสั่ง ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหวงห้าม“มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจา

เรื่องนี้ให้ลงบาญชีอายัดไว้ตามระเบียบ ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมาขอให้จัดการ เมื่อได้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใด ให้คัดสำเนาส่งไปยังกรมทะเบียนที่ดินด้วยเพื่อจักได้พิจารณาต่อไป

(ลงนาม) พระยาสุรเกษตร์โศภน
อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน

จัดการลงบัญชีอายัดตามคำสั่งกรมทะเบียน
(ลงนาม) ขุนฉมา
๑๙.๔.๖๖

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

นุเบกษา เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๖๗"[๑๗] และในบันทึกคำชี้แจงดังกล่าวได้ระบุด้วยว่าในจำนวนที่ดิน ๔๓ รายที่รัฐอายัดไว้นั้น มีที่ดิน ๘ แปลงที่ปรากฏว่าอยู่นอกเขต" มฤคทายวัน" และผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีคนเดียวกัน คือ นายพันเอกพระยาสุรพันธก็ได้มีคำสั่งยกเลิกการอายัดที่ดิน ๘ แปลงนั้นไว้ท้ายบันทึกดังกล่าว ซึ่งแสดงว่าที่ดินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมุ่งหมายจะสั่งอายัด เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณเขตพระราชนิเวศน์ฯ เท่านั้น เมื่อปรากฏต่อมาว่าที่ดินแปลงใดที่อายัดไว้อยู่นอกเขตพระราชนิเวศน์ฯ ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีจึงได้สั่งยกเลิกการอายัดที่ดินแปลงนั้นเสีย

สรุปแล้วสำหรับปัญหาข้อ ๑ ที่กระทรวงมหาดไทยหารือมานั้น ฝ่ายที่สองเห็นว่าหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ มิใช่เป็นการกำหนดเขตที่หลวง แต่มีลักษณะเป็นเพียงการสั่งอายัดที่ดินเท่านั้น และเห็นว่า "ที่หลวง" ตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ มีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ และเมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ และปัญหาข้อ ๓ ที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาแต่ประการใด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญและกรรมการฯ มีความเห็นแตกต่างกัน จึงขอให้มีการวินิจฉัยปัญหานี้โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตำรวจ และกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรกลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ มีความมุ่งหมายเพื่อประกาศให้ทราบว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามตำบลบางกรา เป็นมฤคทายวันและพระบรมราชโองการฉบับหลังลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ มีความมุ่งหมายเพื่อประกาศให้ทราบว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ภายในเขตนั้นเท่านั้น ความมุ่งหมายดังกล่าวได้ระบุไว้ในชื่อประกาศพระบรมราชโองการสองฉบับนั้นและ เห็นว่าที่ดิน "ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรา แขวงจังหวัดเพ็ชรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน" ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับ

---

[๑๗] ประกาศราชกิจจานุเบกษาที่อ้างถึงก็คือประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ นั่นเอง

แรก[๑๘] ได้แก่ที่ดิน “ตำบลมฤคทายวัน ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชนิเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้วนั้น” ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง[๑๙]

(๒) หนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖[๒๐]ไม่ มีลักษณะเป็นการกำหนดเขตที่หลวงหวงห้าม แต่มีลักษณะเป็นเพียงการสั่งอายัดที่ดินในบริเวณที่ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่ต่อเกษตรจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการสั่งราชการภายในระหว่างส่วนราชการด้วยกันเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตที่ระบุไว้ในหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัด เพชรบุรีฉบับนั้นให้ราษฎรทราบว่าเป็นเขตที่หลวงหวงห้ามแต่ประการใด

สรุปแล้วสำหรับปัญหาข้อแรกที่กระทรวงมหาดไทยหารือมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ฝ่ายที่สองว่า “ที่หลวง” ตามที่ประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ อ้างถึงนั้นได้แก่ที่ดินซึ่งมีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการ ฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ และเห็นด้วยกับความเห็นที่ว่า เมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้ออื่นที่ กระทรวงมหาดไทยหารือมาแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๕

---

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๕๕๘๗ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่องค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยพิจารณาเห็นว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดเงินค่าทดแทนในเรื่องบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลา ต้นสับปะรด และต้นยูคาลิปตัสยังไม่ถูกต้อง นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยด่วน

ปัญหาเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลมีนโยบายจะสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบัง จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมาเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ หมดอายุลง รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๖ ขึ้นอีกหนึ่งฉบับและได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชาและตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในอาณาบริเวณตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ ให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทย ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๑ คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ทำความตกลงเรื่องค่าทดแทนกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้วเสร็จและจ่ายเงินค่าทดแทนไปแล้วเป็นจำนวน ๘๐๑ ราย รวมการจ่ายเงินค่าทดแทน ๑๖ งวด

ในการทำความตกลงเรื่องเงินค่าทดแทนงวดที่ ๑๗ คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้มีมติเปลี่ยนแปลงอัตราค่าทดแทนใหม่สำหรับต้นสับปะรด ต้นยูคาลิปตัส และบ่อเลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลา โดยความตกลงจ่ายให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายที่ยังมิได้ทำความตกลงเรื่องค่าทดแทนกับคณะกรรมการเวนคืนฯ เพิ่มขึ้น กล่าวคือ เดิมไม่มีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับต้นสับปะรด เนื่องจากถือว่าไม่ใช่ไม้ยืนต้น แต่เมื่อมีการทักท้วงและได้สอบถามไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมวิชาการเกษตร)แล้ว ได้รับคำยืนยันว่าต้นสับปะรดเป็นไม้ยืนต้น คณะกรรมการเวนคืนฯ จึงพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้กอละ ๓ บาท สำหรับต้นยูคาลิปตัส เดิมพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้เท่ากับต้นสน คืออัตราต้นละ ๒๐ บาทสำหรับต้นขนาดกลาง และ ๔๐ บาทสำหรับต้นขนาดใหญ่ แต่เมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ร้องเรียนให้ทบทวน

อัตราค่าทดแทนใหม่ให้กับอัตราที่การรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ คณะกรรมการเวนคืนฯ จึงได้มีมติเปลี่ยนแปลงอัตราค่าทดแทนเป็นต้นละ ๑๐๐ บาทสำหรับต้นขนาดกลาง และ ๒๐๐ บาทสำหรับต้นขนาดใหญ่เท่ากับอัตราค่าทดแทนของการรถไฟฯ

ส่วนบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลานั้น เดิมคณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดค่าทดแทนบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำในอัตราลูกบาศก์เมตรละ ๙ บาท ต่อมาเมื่อเจ้าของทรัพย์สินร้องเรียนว่าไม่เป็นธรรมและได้มีการสอบถามไปยังกรมประมงถึงค่าใช้จ่ายในการขุดบ่อเลี้ยงกุ้งและบ่อเลี้ยงปลาแล้ว คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้กำหนดค่าทดแทนให้ใหม่ในอัตราลูกบาศก์เมตรละ ๒๕ บาท สำหรับการขุดบ่อ และลูกบาศก์เมตรละ ๑๕ บาทสำหรับค่าอัดแต่งเชิงลาดคันดิน

คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ตกลงทำสัญญาเรื่องค่าทดแทนที่จะจ่ายกับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนใน งวดที่ ๑๗ โดยคิดคำนวณค่าทดแทนตามอัตราใหม่สำหรับสับปะรด บ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลา และต้นยูคาลิปตัส และส่งเรื่องขออนุมัติเบิกเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการการท่าเรือฯ คณะกรรมการการท่าเรือฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๒๔ อนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ทำความตกลงไว้แล้วได้ และได้มีการเบิกเงินมาเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ต่อมาสหภาพแรงงานการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการการ ท่าเรือฯ พิจารณาการอนุมัติจ่ายค่าเงินทดแทนงวดที่ ๑๗ อย่างรอบคอบเพื่อความเป็นธรรมและรักษาเงินภาษีของประชาชน คณะกรรมการการท่าเรือฯ จึงได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงและมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๒๕ ให้จ่ายเงินค่าทดแทนเฉพาะที่ดินที่ต้องเวนคืน ส่วนเงินค่าทดแทนสำหรับต้นสับปะรด ต้นยูคาลิปตัส และบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลานั้นให้งดการจ่ายไว้ก่อนเพื่อพิสูจน์ว่าจะเข้าเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะจ่ายให้ได้หรือไม่ และได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ให้เสนอเรื่องต่อกระทรวงคมนาคมโดยสรุปว่า คณะกรรมการการท่าเรือฯ ไม่เห็นด้วยกับการจ่ายเงินค่าทดแทนต้นสับปะรด ต้นยูคาลิปตัส และบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามความเห็น ของคณะกรรมการเวนคืนฯ ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ตกลงจำนวนค่าทดแทนกับผู้มีสิทธิในทรัพย์สินอันต้องเวนคืนโดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อทั้งสองฝ่ายต่อหน้าพยานแล้ว ย่อมเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันทั้งสองฝ่ายตามกฎหมาย และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจผู้อื่นในอันที่จะเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนใหม่เป็นอย่างอื่นได้ กระทรวงคมนาคมจึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในปัญหาของคณะกรรมการ การท่าเรือฯ ดังต่อไปนี้

๑. จากการเปรียบเทียบแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่าจำนวนบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาในปีหลังจากปีที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ มีน้อยกว่าจำนวนในรายงานการสำรวจของคณะกรรมการเวนคืนฯ จึงขอให้พิจารณาว่าการนำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศซึ่งได้ถ่ายทำไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ มา

พิจารณาวินิจฉัยว่ามีบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาอยู่จริงในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ เท่าใด เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่อไปจะเป็นการถูกต้องหรือไม่

๒. แม้จะได้พิจารณาว่าสับปะรดเป็นไม้ยืนต้น แต่เนื่องจากเจ้าของได้เก็บเกี่ยวผลไปแล้ว ๗ - ๘ ปี นับแต่วันออกพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ จะยังมีความจำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของอีกหรือไม่

๓. สำหรับต้นยูคาลิปตัสควรจ่ายค่าทดแทนในอัตราที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดใหม่หรือไม่ เนื่องจากค่าตอบแทนต้นยูคาลิปตัสซึ่งคณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ตั้งเบิกมาเป็นต้นขนาดกลางและขนาดใหญ่ ไม่ได้ชี้ชัดว่าเป็นขนาดของต้นยูคาลิปตัสในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือในวันที่ทำการสำรวจใน พ.ศ. ๒๕๒๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงการคมนาคม (การท่าเรือแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีตามข้อหารือมีข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการเวนคืนฯ ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ทำความตกลงกับผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเกี่ยวกับค่าทดแทนบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลา ต้นสับปะรด และต้นยูคาลิปตัส ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและได้ทำบันทึกข้อตกลงเรื่องจำนวนค่าทดแทนตามมาตรา ๒๒[๒] ไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการเวนคืนฯ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การท่าเรือแห่งประเทศไทยต้องผูกพัน

---

[๑] มาตรา ๑๘ เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งอย่างน้อยสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่ นอกนั้นเป็นพนักงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น แล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

รายชื่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๒] มาตรา ๒๒ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำความตกลงกับผู้มีสิทธิซึ่งไม่มีข้อโต้เถียง และพยายามทำความตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนอันจะต้องใช้ให้นั้น

เมื่อได้ตกลงกันในเรื่องนี้แล้ว ให้เขียนข้อความตกลงและเงื่อนไขลงไว้ แล้วให้ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามที่ได้ตกลงกันนั้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินอันต้องเวนคืนนั้นได้

ตามข้อตกลงที่คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ทำไว้กับเจ้าของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วย ในปัญหาทำนองเดียวกันนี้[๓] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “เมื่อ ผู้ถูกเวนคืนได้ตกลงยอมรับราคาค่าทดแทนที่ดินตามที่คณะกรรมการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ได้เสนอมาทั้งไม่ปรากฏว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การตกลงในเรื่องค่าทดแทนที่ดินย่อมเป็นอันสมบูรณ์ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเปลี่ยนหรือยกเลิกการกำหนดค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวได้ การที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยกเลิกการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินใน ครั้งแรกจึงเป็นการไม่ชอบ” และได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๒๒/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า “คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่นายกรัฐมนตรีตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้เจ้าของที่ดินถูกเวนคืนตกลงในเรื่องจำนวนค่าทดแทนถือว่าเป็นตัวแทนกรมทางหลวงฯ กรรมการกำหนดราคาที่ดินของโจทก์โดยรอบคอบและเป็นธรรม โจทก์ตกลงและทำสัญญากันแล้ว กรมทางหลวงฯ ต้องจ่ายเงินตามนั้น”

สำหรับค่าทดแทนบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลา ต้นสับปะรด และต้นยูคาลิปตัสตามข้อหารือของกระทรวงคมนาคม เห็นว่า

๑. บ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ตามความหมายของมาตรา ๑๑ (๒)[๔] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เจ้าของบ่อดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนก็ต่อเมื่อบ่อนั้นได้มีอยู่ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ อันเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือได้สร้างบ่อขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ส่วนการพิจารณาว่าบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลามีอยู่จริงหรือไม่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ จำนวนเท่าใดนั้น เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐาน รวมทั้งแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศซึ่งได้ถ่ายไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วย ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหานี้ย่อมเป็นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจให้ความเห็นได้ ในเรื่องบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลานี้ยังมีการโต้แย้งในข้อเท็จจริงอยู่ว่า บ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลามีอยู่แล้วในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือไม่ ดังนั้น การที่เจ้าของ

---

[๓] บันทึกเรื่อง การตีความเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรณีเงินค่าทดแทนที่ดินของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) ส่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๘๐๑/๑๑๒๔ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๘

[๔] มาตรา ๑๑ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ หรือปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ฯลฯ ฯลฯ

บ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงดังกล่าว ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาไม่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือสร้างขึ้นภายหลังโดยไม่ได้รับอนุญาต การที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดค่าทดแทนให้ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ปัญหาเรื่องต้นสับปะรดนั้น เห็นว่า ยุติตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วว่า สับปะรดเป็นไม้ยืนต้น เจ้าของจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๑๑[๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังกล่าว ปัญหาที่หารือไปไม่มีข้อโต้แย้งในเรื่องว่าต้นสับปะรดไม่มีอยู่ในที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงยังคงมีปัญหาเฉพาะค่าทดแทนว่าควรเป็นจำนวนเท่าใด สำหรับเรื่องค่าทดแทนต้นสับปะรดนี้คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้วินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและได้มีการทำความตกลงกับผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนแล้ว ความตกลงนั้นย่อมสมบูรณ์ และผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม ส่วนข้อที่ว่าเจ้าของต้นสับปะรดได้เก็บเกี่ยวผลไปบ้างแล้วไม่เป็นสาระสำคัญ ที่จะนำมาตัดสิทธิเจ้าของที่จะได้รับค่าทดแทน

๓. สำหรับต้นยูคาลิปตัสนั้น ไม่ปรากฏข้อโต้แย้งว่าต้นยูคาลิปตัสไม่มีอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ เช่นกัน ส่วนปัญหาเรื่องค่าทดแทนว่าควรกำหนดในอัตราใดและปัญหาของขนาดของต้นยูคาลิปตัสซึ่งจะนำมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนนั้น ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเวนคืนฯ ที่จะวินิจฉัย เมื่อไม่ปรากฏว่าเป็นการวินิจฉัยที่ผิดกฎหมายและคณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ทำความตกลงกับผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไปแล้วความตกลงดังกล่าวจึงมีผลผูกพันตามนัยที่กล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๕

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

กรมที่ดินได้ มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นแตกต่างกันในการตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดย ส.ป.ก.มีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ส.ป.ก.นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๖ (๑) จึงมีผลเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดินฯ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปฯ มาตรา ๒๕ ให้ประกาศเป็นเขตอำเภอ ซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวางมาก ถ้าตีความให้มาตรา ๒๖ (๑) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งหมด ก็จะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมากที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วถูกถอนสภาพและทำให้พลเมืองซึ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นการผิดหลักกฎหมาย เพราะที่ดินเหล่านี้ ส.ป.ก.มิได้นำมาปฏิรูป นอกจากนี้ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปจะต้องทำตามขั้นตอนโดยผ่านสภาตำบลก่อนว่า ที่ดินดังกล่าวยังมีการใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่ ส่วนกรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นั้น จะต้องถูกถอนสภาพทั้งอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา ๒๕ ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพตามมาตรา ๒๖ (๑) นั้น มี ๒ กรณี คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมือง

ใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การตีความข้อกฎหมายดังกล่าวของส.ป.ก.หรือของกรมที่ดินจะชอบด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะที่ดินเท่าที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วเห็นได้ว่า มาตรา ๒๕[๑] บัญญัติให้การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น แม้ว่าความในวรรคสามจะบัญญัติให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักก็เป็นแต่เพียงเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังที่ ส.ป.ก.จะดำเนินการต่อไป ส่วนผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีบัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๖[๒] ในพระราช

---

[๑] มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๒] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๑) ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน ๔ ประเภทโดยบัญญัติว่า “(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดีให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถ้อยคำที่ทำให้เกิดปัญหา คือ ความที่ว่า “เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดีให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว” จะมีความหมายเป็นการแต่งเฉพาะประโยคหน้าความที่ว่า “หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน”เท่านั้น หรือจะรวมถึงความตอนต้น คือ กรณีที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย เมื่อพิจารณาถ้อยคำใน (๑) นี้แล้ว เห็นได้ว่ามีคำว่า”ก็ดี”อยู่ ๒ แห่ง เป็นการแบ่งแยกที่ดินทั้ง ๔ ประเภท ออกเป็น ๒ ลักษณะโดยเด็ดขาด คือ ที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการ

สำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล กฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่าเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ลักษณะหนึ่ง กับที่ดินซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกลักษณะหนึ่ง และเป็นการแยกให้เห็นว่าการจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนนั้นแต่งเฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น จึงมีความหมายว่า

๑. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

๒. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จากบทกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นย่อมเป็นเหตุผลชี้ชัดว่า ความดังกล่าวแต่เฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น เพราะที่ดินตามลักษณะที่ ๑ นั้น เมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวย่อมหมดสิ้นไป และการถอนสภาพที่ดินในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมืองแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ส่วนที่ดินตามลักษณะที่ ๒ นั้น เนื่องจากพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ ดังนั้น เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องเดือดร้อน กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

อาศัยเหตุผลตามหลักกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในท้องที่ใดแล้วพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๓๘๙/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔
(ผู้เช่านาจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือน
เพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่)

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/๗๒๙๘๐ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ทำนา” หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่” และมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า ““เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และ ““การเช่า” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อ ประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้ รับค่าเช่าและการทำนิติกรรมอื่นใดอันเป็นการอำพรางการเช่านั้น” ซึ่งทำให้เกิดปัญหาพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยผู้เช่าขอใช้ที่ดินที่ เช่าทำลานนวดข้าวหรือโรงเรือนสำหรับเก็บอุปกรณ์ในการทำนา แต่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำแขวง (ตำบล) ได้วินิจฉัยแล้วมีมติไม่อนุญาตให้ผู้เช่าทำลานนวดข้าว คณะกรรมการการเช่าที่ดินประจำกรุงเทพมหานครจึงขอให้วินิจฉัยว่าการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เช่าจะใช้ที่ดินที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การเช่าที่ดินเพื่อทำนานั้นแม้ตามคำนิยามคำว่า “ทำนา” จะหมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงประเพณีนิยมปกติจะต้องเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การเช่าที่ดินเพื่อทำนามิได้หมายความเฉพาะการเช่าที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าว หรือพืชไร่แต่เพียงอย่างเดียว ตามจารีตประเพณีนิยมปกติจะต้องมีการปลูกอาคารที่อยู่อาศัย ยุ้งเก็บข้าว ลาดนวดข้าว หรือโรงเรือนสำหรับเก็บอุปกรณ์ในการทำนาด้วย และมาตรา ๕๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเช่าทรัพย์ ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า ผู้เช่าย่อมมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินที่เช่าตามประเพณีนิยมปกติได้ แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้วเกรงว่าอาจจะเกิดปัญหาติดตามมา กล่าวคือ ปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างและปัญหาการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ดังนั้น กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

ว่า ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้เช่าจะใช้ที่ดินที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมการเกษตร) แล้วมีความเห็นว่า การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามปัญหาที่หารือเป็นการเช่าที่ดินเพื่อทำนาซึ่งถือเป็นเกษตรกรรมอย่างหนึ่งตามมาตรา ๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และมาตรา ๕ ดังกล่าวได้นิยามคำว่า “ผู้เช่า” หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่และนิยามคำว่า “ผู้ให้เช่า” หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามคำว่า “นา” หมายความว่า ที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ และนิยามคำว่า “ทำนา หมายความว่าการเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ จากคำนิยามในมาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้เช่านาใช้นาที่เช่าเพื่อการเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการเช่านาก็เป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง ผู้เช่านานอกจากจะมีสิทธิตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว[๒] ผู้เช่านายังมีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๓] ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปอีกด้วย ในกรณีที่ผู้เช่านาจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาตามปัญหาที่หารือนั้น ถ้ามีข้อตกลงไว้ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตามหากไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าว[๔] ผู้ให้เช่านาและผู้เช่านาย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงนั้น ถ้าไม่มีข้อตกลงเช่นว่านั้นก็จะต้องพิจารณาตามประเพณีนิยมปกติ และต้องพิจารณาด้วยว่าการทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์และ

---

[๑] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ดู หมวด ๒ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ของผู้เช่านาและผู้ให้เช่านา

[๓] ดู ลักษณะ ๔ หมวด ๓ ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดของผู้เช่า

[๔] มาตรา ๒๒ ให้การเช่านามีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๒๔ ฯลฯ ฯลฯ

หนังสือหลักฐานการเช่านาที่ทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

เกี่ยวเนื่องกับการทำนาในนาที่เช่าเป็น ส่วนใหญ่หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามเหตุผลดังกล่าว ผู้เช่านาย่อมจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้ ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป

สำหรับปัญหาของกรมการปกครองเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้วนั้น เห็นว่า ถ้ามีข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่านากับผู้เช่านาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไว้อย่างไร กรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างย่อมเป็นไปตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าไม่มีข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่านากับผู้เช่านาก็ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙[๕]

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๕

[๕] มาตรา ๑๐๙ ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่นอันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง ขอคำปรึกษาเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลพนานิคม ตำบลมาบข่า อำเภอบ้านค่าย ตำบลสำนักกะท้อน ตำบลพลา กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด ตำบลทับมา ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๕ (การเพิ่มเติมชื่อตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ลงในพระราชกฤษฎีกา)

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๑๐๘/๑๗๕๘ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลพนานิคม ตำบลมาบข่า อำเภอบ้านค่าย ตำบลสำนักกะท้อน ตำบลพลา กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด ตำบลทับมา ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งออกตามมาตรา ๑๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๕ แต่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่กิ่ง อำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยจัดตั้งตำบลบ้านฉางขึ้นใหม่ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉางและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลพลากิ่งอำเภอบ้านฉาง เป็นผลให้เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม พร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ตรงกับเขตตำบลที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่ ทั้งที่บริเวณของเขตตำบลที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นก็อยู่ในเขตที่จะนำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้แล้วด้วยสำนักผังเมืองจึงขอหารือว่า

---

[๑] มาตรา ๑๔ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

(๒) เจ้าพนักงานการผัง

(๓) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(๔) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(๑) เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผัง เมืองรวมในกรณีนี้มีผลใช้บังคับภายหลังประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใหม่ และปรากฏว่าเขตท้องที่ตำบลที่ถูกเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ก็อยู่ในเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้อยู่แล้ว สำนักผังเมืองจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ตรงกับเขตตำบลที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือไม่

(๒) ถ้าสำนักผังเมืองจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจดังกล่าวให้ตรงกับเขตตำบลที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่แล้ว ในระหว่างดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกานี้ สำนักผังเมืองจะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ ซึ่งสำนักผังเมืองได้ปิดประกาศเชิญชวนประชาชนแสดงข้อคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมครั้งนี้ตามข้อ ๓[๓] แห่งกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๐) แล้ว โดยจะจัดให้มีการประชุมและรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ ๑ ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๕ และสำนักผังเมืองเห็นว่า แม้

---

[๒] มาตรา ๑๙ เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุม ตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

[๓] ข้อ ๓ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการปิดประกาศ

(๑) แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) ข้อความซึ่งแสดงว่า จะมีการประชุมฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ สถานที่และตามวันเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม และที่ทำการของสำนักผังเมืองหรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมตามแผนที่แสดงเขตและเอกสารที่ต้องปิดประกาศดังกล่าวจะไม่ปรากฏชื่อท้องที่ตำบลบ้านฉาง แต่แนวเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจนี้ได้ครอบคลุมท้องที่ตำบลบ้านฉางอยู่แล้ว แม้จะต้องเพิ่มเติมชื่อท้องที่และเปลี่ยนแปลงเส้นเขตตำบลให้ถูกต้องตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่น่าจะมีผลกระทบถึงบริเวณที่ดินตามแนวเขตเดิมซึ่งเป็นบริเวณเดียวกัน และสำนักผังเมืองจะแจ้งให้ประชาชนในเขตตำบลบ้านฉางทราบถึงการวางและจัดทำผัง เมืองรวมนี้เพื่อจะได้เข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครองและสำนักผังเมือง)แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาแรกเห็นว่า เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยองจังหวัดระยอง จัดตั้งตำบลบ้านฉางขึ้นในท้องที่ที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง (โดยแยกเนื้อที่ออกจากตำบลพลา)อยู่แล้วก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลพนานิคม ตำบลมาบข่า อำเภอบ้านค่าย ตำบลสำนักกะท้อน ตำบลพลา กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด ตำบลทับมา ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๕ ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อในพระราชกฤษฎีกาฯ และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้ระบุชื่อท้องที่ตำบลบ้านฉางไว้ ตำบลบ้านฉางจึงไม่อยู่ในเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้ว่าในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้โดยกำหนดให้ตำบลพลา(เดิม)ทั้งหมดอยู่ในแนวเขตที่จะทำการสำรวจก็ตาม สำนักผังเมืองจึงต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเดิมพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาโดยระบุชื่อตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่และแก้ไขแนวเขตตำบลที่มีการเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นให้ถูกต้องด้วย

๒. สำหรับปัญหาที่สองเห็นว่า ในระหว่างที่ดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมนั้น สำนักผังเมืองสามารถจัดให้มีการประชุมรับฟังความเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้ตามที่ประกาศกำหนดไว้ แต่สำหรับประชาชนในเขตท้องที่ตำบลบ้านฉางจะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเสียก่อน และทำการโฆษณาและปิดประกาศตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงจะจัดให้มีการประชุมครั้งแรกสำหรับประชาชนในเขตท้องที่ตำบลบ้านฉางได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๗/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินของกระทรวงการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (การโอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗)

กระทรวงการคลังได้ มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๓๕๔๕๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสองแปลงคือ ที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๕๗๖๘ และ ๕๗๘๓ ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ซึ่งกระทรวงการคลังได้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยใช้เงินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจัดซื้อจัดหามาสำหรับใช้ประโยชน์ในราชการกระทรวงการคลังในกิจการเกี่ยวกับงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขอให้กระทรวงการคลังโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมาเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมีความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดหามาในขณะที่ยังมิได้เป็นนิติบุคคลจึงเป็นทรัพย์สินที่จะต้องโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา [๑] แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวซึ่งมิใช่เป็นที่ราชพัสดุ และเรื่องเกี่ยวกับที่ดินทำนองนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เคยลงนาม มอบอำนาจให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จำนอง ไถ่ถอนจำนองที่ดิน โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเปลี่ยนชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากกระทรวงการคลังเป็นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหลายแปลงมาแล้ว

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทราบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุจึงไม่อาจโอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ ดังกล่าว และในเรื่องนี้กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลส่งมอบโฉนดที่ดินดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์ พร้อมทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างด้วย โดยกรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นที่ดินของหลวงซึ่งจะต้องตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระบรมราช

---

[๑] มาตรา ๘ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับทรัพย์สินที่โอนตามวรรคหนึ่ง ที่เป็นเงินให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้สำหรับใช้จ่ายเท่าที่มีพันธกรณี ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

โองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ก่อนที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลังและดำเนินกิจการในนามของกระทรวงการคลัง จึงไม่อาจมี “สิทธิและหน้าที่” ตามกฎหมายได้ ซึ่งก็หมายความว่า ย่อมไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดๆ ได้ด้วย และไม่อาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้สิทธิและหน้าที่แทนได้ การถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวของกระทรวงการคลังจึงมิได้เป็นการถือแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด

เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและกรมธนารักษ์มีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า

๑. ที่ดินที่กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์มาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ และใช้ประโยชน์ในกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก่อนที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับ จะโอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

๒. ในขณะที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังไม่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น การที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จะเป็นการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาข้อแรกนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินโฉนดดังกล่าวแต่เกิดนายสงวน จันทรสาขา เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และต่อมานายสงวน จันทรสาขา ได้โอนให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ มิใช่โอนให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเมื่อกระทรวงการคลังรับโอนมาแล้ว ที่ดินนั้นย่อมมิใช่เป็นทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง จริงอยู่ที่ดินนั้นได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินกองทุนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทรวงการคลัง แต่ในขณะนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ดินดังกล่าวจึงไม่โอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับโดยมาตรา ๘[๒] บัญญัติให้โอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลังไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดิน

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ทั้งสองแปลงนี้จึงไม่โอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๘ เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ มิใช่ทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง

๒. สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า ในขณะที่ “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” ยังมิได้เป็นนิติบุคคล จะถือว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทน“สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากที่ดินดังกล่าวกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงเป็นการถือแทนรัฐเพื่อใช้อำนาจในการปกครองดูแลที่ดินนั้นมิได้เป็นการถือแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๙/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง การจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารในที่ราชพัสดุให้แก่กระทรวงการคลัง
(ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๐๙
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๓๕๔๔๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานราชพัสดุจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือหารือกรมธนารักษ์เกี่ยวกับเรื่องการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์อาคารให้กระทรวงการคลังรายนายมานะ จงขจรพงษ์ ที่ได้ทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามสัญญาฉบับลงวัน ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๑ โดยปลูกสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ราชพัสดุ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๐๙ อำเภอเมืองฯ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีเงื่อนไขว่า เมื่อสร้างเสร็จแล้วให้กรรมสิทธิ์อาคารตกเป็นของกระทรวงการคลัง และต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารให้แก่กระทรวงการคลัง เรื่องนี้สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตแจ้งตามความเห็นของกรมที่ดินว่าอาคารพาณิชย์ดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังนับแต่ได้ทำการปลูกสร้าง เสร็จตามหลักส่วนควบแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗ วรรค ๒ จึงไม่ต้องจดทะเบียนยกให้แก่กันอีก จึงมีปัญหาว่าจะต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์ให้อีกหรือไม่

กรมธนารักษ์เห็นว่ากระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์อาคารดังกล่าวมาตามสัญญาถือว่า เป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นกระทรวงการคลังจะใช้ยันต่อบุคคลอื่นไม่ได้ อาจทำให้เสียสิทธิบางประการตามมาตรา ๑๓๐๐ ได้ และสำหรับรายนี้การยกเว้นไม่ต้องจดทะเบียน ทางราชการจะขาดค่าธรรมเนียมอันพึงจะได้เป็นเงินประมาณ ๖๗,๐๓๖ บาท กรมธนารักษ์จึงได้แจ้งให้จังหวัดภูเก็ตดำเนินการจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพร้อมกับได้แจ้งให้ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป แต่จังหวัดภูเก็ตรายงานว่า ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตไม่อาจรับจดทะเบียนให้ได้โดยอ้างเหตุผลเดิมดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาอีก และหากยังคงยืนยันให้จดทะเบียนก็ขอให้ติดต่อกับกรมที่ดินเพื่อทราบแนวปฏิบัติต่อไป

กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า ตามเงื่อนไขข้อ ๓ ในสัญญาที่กำหนดว่าเมื่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว ให้กรรมสิทธิ์อาคารตกเป็นของกระทรวงการคลังและผู้ปลูกสร้างจะต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารให้แก่กระทรวงการคลังนั้น กรณีดังกล่าวจะต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารให้กระทรวงการคลังอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็นว่า การก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๑ รายนี้ มีข้อสัญญาว่า เมื่อก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว ให้กรรมสิทธิ์อาคารตกเป็นของกระทรวงการคลัง การก่อสร้างในที่ดินราชพัสดุตามสัญญานี้ มิใช่ผู้ก่อสร้างใช้สิทธิของตนทำลงในที่ดิน แต่เป็นการทำการก่อสร้างให้เป็นของกระทรวงการคลัง จึงไม่เข้าบทยกเว้นตามมาตรา ๑๐๙[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และย่อมเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกสร้างลงไว้ ดังนั้น ในขณะที่ปลูกสร้างเสร็จ กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของอาคารที่ปลูกสร้างนั้นแล้ว นายมานะ จงขจรพงษ์ ผู้ให้สัญญาหาได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อาคารไม่ จึงไม่มีสิทธิทำสัญญายกทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังอีก แม้จะมีข้อสัญญาผู้ให้สัญญาต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารให้แก่กระทรวงการคลังก็ตาม เมื่อไม่อาจจดทะเบียนได้ เพราะตนมิใช่เป็นเจ้าของ และกระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ตามหลักส่วนควบตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วก็ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์อีก กรณีเช่นนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๓๖/๒๕๑๘[๓] และคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๒๘/๒๕๒๑[๔] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมที่ดินว่าอาคารพาณิชย์ดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังแล้ว ไม่จำต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์ให้อีก

---

[๑] มาตรา ๑๐๙ ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่นอันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น

[๒] มาตรา ๑๐๗ ส่วนควบของทรัพย์นั้น คือส่วนซึ่งว่าโดยสภาพแห่งทรัพย์ หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ย่อมเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจจะแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย หรือทำบุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง

ใครเป็นเจ้าของทรัพย์อันใด ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์อันนั้น

[๓] คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๓๖/๒๕๑๘ สัญญาปลูกตึกในที่ดินโดยยกตึกให้เป็นของเจ้าของที่ดินผู้ปลูกมีสิทธิได้เงินกินเปล่าจากคนที่นำมาเช่า ตึกตกเป็นของเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์

[๔] คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๒๘/๒๕๒๑ สัญญาเช่าตึกแถวที่ปลูกบนที่ดินของผู้ให้เช่ามีความว่าเมื่อครบตามสัญญาเช่าให้ตึกแถวตกเป็นของเจ้าของที่ดิน ดังนี้ ตึกแถวย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามสัญญาในฐานะเป็นส่วนควบตามมาตรา ๑๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่ต้องทำการโอนกรรมสิทธิ์ต่อกัน.

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล

(นายประเสริฐ นาสกุล)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๙/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง การระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อ่าวกะรน จังหวัดภูเก็ต และที่จังหวัดนครนายก

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๘๖๒๐ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ แจ้งมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อ่าวกะรน จังหวัดภูเก็ต และที่จังหวัดนครนายก รวม ๔ ข้อ มายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ มติข้อ ๓ ที่ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปแก้ไขในกฎหมายให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในสามสิบวันนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว และขอเรียนชี้แจง ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริง

(๑) ข้อเท็จจริงกรณีอ่าวป่าตองและคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมาย

เดิมสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร ๐๒๐๓/๑๖๕๓ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ แจ้งประกาศข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขุดแร่ฝั่งทะเลอันดามันของเกาะภูเก็ต ซึ่งมีความว่า

“๑. ไม่ให้ขุดแร่ในอ่าวป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตัดส่วนบนของกระพุ้งอ่าว ไม่ใช่วัดจากกระพุ้งอ่าว) ๘ กม.

๒. บริเวณอื่นๆ ตลอดชายฝั่งตะวันตกของเกาะภูเก็ตที่ได้ประทานบัตรแล้วก็ทำต่อไป ประทานบัตรที่หมดอายุไม่มีการต่อ และถ้าปรากฏโดยแน่ชัดว่าก่อให้เกิดผลเสียแก่สิ่งแวดล้อมก็ให้ระงับการขุดแร่

๓. ผู้ขอประทานบัตรใหม่ตลอดฝั่งตะวันตกของเกาะภูเก็ต ให้รอผลการศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะศึกษาเสร็จภายในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖

ให้คณะกรรมการกฤษฎีการับไปดำเนินการในแง่กฎหมาย และให้กระทรวงอุตสาหกรรมประสานงานกับบริษัทที่ได้ประทานบัตรไปแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงใจดังกล่าว” และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ให้ดำเนินการตามประกาศข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

สำหรับในข้อที่นายกรัฐมนตรีให้คณะกรรมการกฤษฎีการับไปดำเนินการในแง่กฎหมายนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยการประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘ โดยที่ประชุมได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนสำนัก

นายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและผู้แทนองค์การเหมืองแร่ในทะเล

ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงผู้แทนฯ ดังกล่าว ว่า ในบริเวณที่นายกรัฐมนตรีห้ามมิให้ขุดแร่ตามข้อตกลงใจฯ ข้อ ๑ คือ ในอ่าวป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตัดส่วนนอนของกระพุ้งอ่าวฯ ๘ กม.) นั้น ได้มีผู้รับประทานบัตรแล้ว ๔ ราย คือ รายที่หนึ่ง คือ บริษัทเทพธรณี จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕/๑๒๐๘๓ เนื้อที่ ๕๙๓๓ - ๒ - ๔๕ ไร่ วันอนุญาต ๑ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๐ รายที่สอง คือ บริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๒๖/๐๓๔๓ เนื้อที่ ๗๑๘ - ๓ - ๗๖ ไร่ วันอนุญาต ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ รายที่สาม คือ บริษัทเรือขุดแร่บุญสูง ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๒๙/๑๐๒๙๑ เนื้อที่ ๑๒๙๕ - ๒ - ๘๐ ไร่ วันอนุญาต ๒๔ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๒ และรายที่สี่ คือ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๓๐/๑๐๒๘๔ เนื้อที่ ๖๒๘ - ๐ - ๕๐ ไร่ วันอนุญาต ๑ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๖

บริษัทดังกล่าวทั้ง ๔ บริษัท ได้รับประทานบัตรเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ยังไม่ได้เปิดการทำเหมือง โดยได้ยื่นขออนุญาตหยุดทำการไว้ และเป็นประทานบัตรที่ออกก่อนพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ ใช้บังคับ ผู้ขอประทานบัตรจึงไม่ต้องสำรวจก่อนได้รับประทานบัตร และขณะนี้ประทานบัตรของบริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ได้สิ้นอายุแล้ว สำหรับค่าใช้จ่ายที่บริษัทเหล่านี้ต้องเสียไปในการดำเนินการเพื่อขอประทานบัตร ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของกรมทรัพยากรธรณี มีดังนี้ รายที่หนึ่ง บริษัทเทพธรณี จำกัด ๒๗๗,๗๐๔.-บาท รายที่สอง บริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ๑๕,๐๐๒.๕๘ บาท รายที่สาม บริษัทเรือขุดแร่บุญสูง จำกัด ๑๑๒,๙๐๘.๐๙ บาท และรายที่สี่ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ๓๒,๗๘๘.- บาท

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) เห็นว่า การห้ามมิให้ผู้รับประทานบัตรขุดแร่ในอ่าวป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตัดส่วนบนของกระพุ้งอ่าว ไม่ใช่วัดจากกระพุ้งอ่าว) ๘ กม.นั้น ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ส่วนการที่จะสมควรแก้ไขกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งหากรัฐบาลประสงค์จะให้เป็นไปตามข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรี ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

(๒) ข้อเท็จจริงกรณีอ่าวกะรน

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อ่าวกะรน จังหวัดภูเก็ต นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีว่า

(๒.๑) ในอ่าวกะรน จังหวัดภูเก็ต มีผู้ได้รับประทานบัตรเพียงรายเดียว คือ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ซึ่งได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ดีบุกใน

ทะเลด้านตะวันตกของจังหวัดภูเก็ต ด้วยวิธีเรือขุดตามคำขอที่ ๑๑/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ที่ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๕,๓๓๐ ไร่ และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกประทานบัตรให้คือ ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๓๔/๑๐๓๒๘ มีอายุ ๒๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๑๕ ถึง ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ เมื่อบริษัทฯ ได้รับประทานบัตรแล้ว แต่โดยที่บริษัทฯ กำลังอยู่ในระหว่างต่อเรือขุด จึงได้ขออนุญาตหยุดการทำเหมือง และต่อมาได้ขอเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการทำเหมืองแร่เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๔ ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้ส่งเรื่องมายังกรมทรัพยากรธรณี และกรมทรัพยากรธรณีได้อนุญาตตามคำขอเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๔ โดยบริษัทฯ รับจะปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการแก้ไขมลภาวะ พร้อมทั้งจะทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของทางราชการ และยินดีรับผิดชอบต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

(๒.๒) ต่อมาบริษัทฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๔ ขออนุญาตต่อทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตขอเปิดการทำเหมืองในเขตประทานบัตร และได้อนุญาตให้ทำเหมืองเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ โดยทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือแจ้งการอนุญาตให้เปิดการทำเหมืองดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ แต่หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ราษฎร กรรมการสภาตำบลกะรน และสมาชิกสภาจังหวัดภูเก็ตได้ร้องคัดค้านไม่ให้มีการขุดแร่ที่บริเวณอ่าวกะรน ด้วยเหตุผลว่าการขุดแร่จะทำให้เกิดภาวะมลพิษต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้น ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ สั่งให้บริษัทฯ หยุดการทำเหมืองไว้ก่อนจนกว่าจะหาทางแก้ไขระบบการถ่ายเทน้ำขุ่นข้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และบริษัทฯ ได้หยุดการทำเหมืองตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่า ก่อนที่ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตจะสั่งให้บริษัทฯ หยุดทำเหมือง คือเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ บริษัทฯ ได้ขอหยุดการทำเหมืองเนื่องจากเรือขุดที่กำลังใช้อุปกรณ์ป้องกันน้ำขุ่นข้นเกิดอุบัติเหตุถูกคลื่นลมเสียหาย บริษัทฯ จึงขอหยุดทำเหมืองเพื่อทำการซ่อมแซมประมาณ ๕ - ๖ วัน ซึ่งทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้อนุญาตให้หยุดได้

(๒. ๓) กรมทรัพยากรธรณีได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ศูนย์ชีววิทยาทางทะเลภูเก็ต กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในบริเวณอ่าวกะรนขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๕ และในขณะนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำลังดำเนินการเพื่อประกาศมาตรฐานดังกล่าวภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งจะมีผลบังคับให้ผู้ประกอบการทำเหมืองต้องรักษาคุณภาพของน้ำทะเลให้อยู่ ในมาตรฐานที่กำหนดนี้

(๒.๔) บริษัทฯ ได้แจ้งต่อทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ว่า ได้ปรับปรุงแก้ไขอุปกรณ์ในการทำเหมืองเสร็จแล้ว ขอดำเนินการขุดแร่ต่อไป แต่ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตยังมิได้อนุญาตเพราะไม่อาจชี้ชัดได้ว่าอุปกรณ์และมาตรการป้องกันการแพร่กระจายของตะกอนตามที่บริษัทฯ เสนอนั้นจะสามารถป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ และได้เสนอเรื่องมายังกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม

ก็ได้ตั้งคณะกรรมการวิชาการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา และคณะกรรมการคณะนี้ได้สรุปผลการพิจารณาว่าการให้บริษัทฯ ทำการทดลองขุดแร่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมฯ และหากตรวจสอบพบว่าการขุดแร่ทำให้มีจำนวนตะกอนในน้ำทะเลสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่สั่งให้หยุดการทำเหมืองทันทีตามอำนาจที่กฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๗๑) กำหนดไว้

(๒. ๕) กรมทรัพยากรธรณีเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และมีความเห็นว่าบริษัทฯ มีสิทธิเปิดการทำเหมืองได้ การที่จะสั่งระงับการทำเหมืองหรือเพิกถอนประทานบัตรโดยไม่มีเหตุผลสมควรอาจทำให้รัฐบาลถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายและทำให้ภาพพจน์ในการลงทุนในประเทศต้องเสียไป แต่เนื่องจากการทำเหมืองในบริเวณอ่าวกะรนได้รับการคัดค้านจากราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัด หากทางราชการปล่อยให้ดำเนินการทำเหมืองต่อไปอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและความสงบเรียบร้อย ดังนั้นกรมทรัพยากรธรณีจึงขอทราบนโยบายจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้มีหนังสือเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ ให้ส่งปัญหาเรื่องการทำเหมืองแร่ที่อ่าวกะรน ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปแก้ไขกฎหมายให้เสร็จภายในสามสิบวัน

๒. การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว และขอเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่แนบมาพร้อมนี้

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรมทรัพยากรธรณี) หลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรเป็นการแน่นอนแล้ว และหากผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไม่สามารถเสนอรายงานดังกล่าวหรือเสนอมาไม่ถูกต้องให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยกคำขอได้ (มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๗ ทวิ)

(๒) กำหนดให้มีการตรวจสอบว่าการทำเหมืองแร่ในเขตพื้นที่ประทานบัตรจะขัดต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการสงวนแหล่งแร่ หรือการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการใช้ดินหรือการอนุรักษ์ดิน หรือไม่ ก่อนการออกประทานบัตร (มาตรา ๔๙)

(๓) ในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตรได้หลังจากที่ได้อนุญาตไปแล้ว (มาตรา ๕๗)

(๔) เพิ่มอำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการโดยเฉพาะสำหรับ “การทำเหมืองในทะเล” ที่ผู้ถือประทานบัตรจะต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายทำอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๖๗)

(๕) ในกรณีที่ปรากฏว่าการทำเหมืองตามประทานบัตรก่อให้เกิดผลเสียแก่สิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในประทานบัตรได้ และในกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนประทานบัตรเสียได้ และในกรณีเปลี่ยนแปลงเนื้อที่หรือเพิกถอนประทานบัตร ได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้ง คืนผลประโยชน์พิเศษที่ผู้ถือประทานบัตรได้ให้แก่รัฐด้วย ทั้งนี้ โดยกำหนดวิธีการกำหนดค่าทดแทนไว้เช่นเดียวกับกรณีการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๗๑ ทวิ และมาตรา ๗๑ ตรี)

จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนว่าหลักการในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สมควรได้รับการพิจารณาทบทวน “ในระดับโนบาย” ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่น กรมทรัพยากรธรณีและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) อีกครั้งหนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.
(ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว
พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร
ผู้มี ส.ค.๑ อยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ มีหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/๔๘๑๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน และเพื่อจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิทำกินในที่ดินไปอีก มาตรา ๓๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อยู่ในข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดโอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อยู่ในข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด

แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดินนี้ ตามความเป็นจริงได้มีราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่เต็มพื้นที่แล้ว และมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ซึ่งสามารถนำมาเป็นหลักฐานที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ราษฎรพากันมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้เช่นนั้น ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร (อาจจะเป็นพ่อค้าหรือนายทุนที่ดินก็ได้) ที่ดินจะเปลี่ยนสภาพจากที่ดินของรัฐกลายเป็นที่ดินของเอกชน จึงไม่ตกเป็นของ ส.ป.ก. และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น ถ้า ส.ป.ก. จะนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะต้องดำเนินการจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นจากเอกชน ซึ่ง

---

[๑] มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เท่ากับรัฐต้องซื้อหรือเวนคืนที่ดินของรัฐจากพ่อค้าและนายทุนที่ดินที่เข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็น ของตนเองอันเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของชาติ

ส.ป.ก. พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ไม่สามารถจะนำมาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเช่นเดียวกันแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ดำเนินการเป็นท้องที่ไป มิใช่ใช้บังคับทั่วไปอย่างประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้นเมื่อ ส.ป.ก. ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินที่ขัดหรือแย้งกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ควรจะถูกลบล้างโดยผลของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และเพราะเหตุที่ว่าที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก.ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) จึงถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าราษฎรที่ครอบครองอยู่ เว้นแต่ราษฎรจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว (หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน) ดังนั้น การที่พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มี ส.ค.๑ ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงไม่สามารถกระทำได้ ปัญหานี้ ส.ป.ก. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็นของ ส.ป.ก. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามที่ ส.ป.ก. กล่าวอ้าง เพราะบทบัญญัตินั้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เกษตรกรซึ่งได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. โอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ไม่ใช้บังคับกับท้องที่

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีแต่บทบัญญัติมาตรา ๓[๓] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เพียงมาตราเดียวเท่านั้นที่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ซึ่งบทบัญญัตินี้ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับกรณีนี้ ฉะนั้น ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มี ส.ค.๑ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ก็จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก

เรื่องนี้เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่บุกเบิกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง[๔] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ นั้น ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครอง[๕] และมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข

---

[๓] มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

[๔] มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วัน ที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

[๕] ผู้ที่บุกรุกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ แม้จะไม่มีใบเหยียบย่ำ ถ้าได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ แล้ว ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดิน ทางราชการย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปปักหลักเขตและประกาศให้เป็นหนองสาธารณะได้ ถ้าทำไป ย่อมเป็นการรบกวนสิทธิครอบครอง ผู้ครอบครองมีสิทธิขอห้ามได้(คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๔๖-๘๔๗/๒๕๐๘)

[๖] มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตาม มาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครอง เป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๕๙[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลังหรือไม่ก็ตาม สำหรับผู้ที่มิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย มาตรา ๕ วรรคสองนี้ ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการผ่อนผันเวลาแจ้งการครอบครองนี้ ประกาศของคณะ

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ซึ่งได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมืองหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

[๗] มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

ปฏิวัติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยเพิ่มมาตรา ๒๗ ทวิ[๙] เร่งรัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองดัง กล่าวที่ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้ บังคับให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และเพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี[๑๐] กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการครอบครองที่ดินที่ยังมิได้แจ้งการครอบครองก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับขึ้นใหม่อีกทางหนึ่งด้วย และให้ผู้ที่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ[๑๑]

สำหรับปัญหาที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ยกขึ้นในระหว่างการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายว่า การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะทำให้ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๒ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตาม

---

[๙] มาตรา ๒๗ ทวิ ในกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายนี้

[๑๐] มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

[๑๑] มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครอบและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ฉะนั้น ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายของบทนิยามคำว่า”สิทธิในที่ดิน”ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน[๑๒] จึงไม่ต้องยื่นคำร้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้น สิทธิของราษฎรนั้นย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือนและยังคงมีสิทธิขอรับหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินได้ต่อไปนี้

โดยสรุป ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พนักงานที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๕

---

[๑๒] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

[๑๓] มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่า สงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่ง อำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน.

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๐/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรี

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๙๓๑๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดลพบุรีได้มีหนังสือแจ้ง กรมการศาสนาว่า จังหวัดได้ตรวจสอบวัดร้างต่างๆ ในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี โดยได้ตรวจค้นตามหลักฐานแผนที่ระวาง ร.ศ. ๑๒๕ และ ร.ศ. ๑๒๘ แล้ว ปรากฏว่า ที่ดินของวัดราชา (ร้าง) บางส่วน ถูกกรมธนารักษ์นำไปออกโฉนดแล้ว ๑ แปลง คือ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ในเรื่องนี้กรมการศาสนาได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ได้ความแน่ชัดว่าเป็นที่ดินวัดราชา (ร้าง) จริง กรมการศาสนาจึงได้ดำเนินการเสนอเรื่องให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังพิจารณาเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุต่อไป ดังเช่นที่กรมธนารักษ์ได้เคยดำเนินการถอนคืนให้กรมการศาสนามาหลายแปลงแล้ว

กรมการศาสนาได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์ ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๓ ถึงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ รวม ๖ ฉบับ ขอให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือถึงกรมการศาสนาแจ้งกำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ ซึ่งกรมการศาสนาได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมด้วย จากรายงานการประชุม กรมธนารักษ์แจ้งว่า ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินประกอบกับรูปแผนที่ระวางแล้วเห็นว่า ควรถือรูปแผนที่ระวางครั้งหลังสุดเป็นหลัก แต่กรมการศาสนาเห็นว่า การที่จะพิจารณารูปแผนที่ระวางแผ่นสุดท้ายเป็นหลักนั้นไม่ถูกต้อง ควรพิจารณาตั้งแต่แผ่นเริ่มแรก คือ ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๕ ลงมา อนึ่ง ตามที่กรมธนารักษ์อ้างว่าการออกโฉนดที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ไม่มีผู้ใดคัดค้านนั้น กรมการศาสนาเคยชี้แจงแล้วว่า ที่ดินวัดราชา (ร้าง) แต่เดิมไม่ได้ทำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ไว้แต่อย่างใด ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ จังหวัดได้ออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ให้แก่กรมธนารักษ์ซึ่งในขณะนั้นจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลทั้งที่ดินวัดร้างและที่ดินราชพัสดุ ดังนั้น จึงไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกโฉนดดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ กรมการศาสนาได้ยื่นคำขอให้ออกโฉนดที่ดินวัดราชา (ร้าง) แต่ได้รับโฉนดไม่หมด เว้นแปลงโฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ขอออกโฉนดไปดังกล่าวแล้ว และขณะนั้นกรมการศาสนามิได้โต้แย้งเนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่จะพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้

ในเรื่องที่ดินวัดราชา (ร้าง) แปลงนี้ กรมการศาสนาได้ติดตามทวงคืนจากกรมธนารักษ์มานานแล้ว แต่กรมธนารักษ์ไม่ยอมคืนโดยมีหนังสือถึงกรมการศาสนาแจ้งว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ

โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวดีกว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามโฉนดจะต้องเป็นผู้ทำพิสูจน์หักล้างการมีกรรมสิทธิ์ดังกล่าว และการจะเพิกถอนโฉนดนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน

กรมการศาสนาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาโต้แย้งระหว่างส่วนราชการด้วยกัน กรมการศาสนาไม่อาจดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกที่ดินคืนได้ เพราะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามมิให้หน่วยราชการฟ้องกันเอง กรมการศาสนาจึงขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า เรื่องที่กรมการศาสนาหารือมานี้ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินวัดราชา (ร้าง) ที่กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งกันในปัญหาข้อเท็จจริงอยู่ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเคยเป็นที่วัดร้างหรือไม่โดยกรมการศาสนาได้อ้างหลักฐานแผนที่ระวาง ร.ศ. ๑๒๕ และ ร.ศ. ๑๒๘ แต่กรมธนารักษ์เห็นว่าควรถือเอาแผนที่ระวางแผ่นสุดท้ายเป็นหลัก เรื่องนี้จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริง โดยที่ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)[๑] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กรรมการร่างกฎหมายจะรับปรึกษาให้ความเห็นได้แต่เฉพาะปัญหาทางกฎหมายเท่านั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณารับปรึกษาให้ความเห็นได้

นอกจากนี้ ตามหนังสือหารือของกรมการศาสนาและตามข้อเท็จจริงที่ผู้แทนชี้แจงในการประชุม ปรากฏว่า กรมการศาสนาและกรมธนารักษ์ยังมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับความถูกต้องในการออกโฉนดอีกด้วย เนื่องจากกรมธนารักษ์มีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อกรมธนารักษ์ดำเนินการขอให้ออกโฉนดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ก็ไม่มีผู้คัดค้านแต่อย่างใด บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวดีกว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดจะต้องเป็นผู้นำพิสูจน์หักล้างการมีกรรมสิทธิ์ และการเพิกถอนโฉนดนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่

---

[๑] มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) ฯลฯ ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

กรณี เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน ในข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า เป็นเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้เช่นกัน เพราะตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๙ (๒)[๒] กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ (๑)[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งได้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมการศาสนาว่า กรมการศาสนาก็ยังไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดินให้อธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ (๑) แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายที่ดินก่อน เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินวัดร้างนั้น ก่อนการใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยมีความเห็นในเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาชัย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช)[๔] และเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ (วัดคงคานามขอที่ดินคืน)[๕] ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า

---

[๒] ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การ บริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้มีอำนาจเพิกถอนแก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนที่ดินนั้น แล้วแต่กรณี

(๑) อธิบดีสำหรับโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๑) และการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินสำหรับโฉนดที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาชัย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช) ซึ่งได้ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๘๐๒/๔๙๗๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕] บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ (วัดคงคานามขอที่ดินคืน) ซึ่งได้ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๘๐๑/๕๕๓๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑[๖] อันเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ที่ได้กำหนดไว้ว่า ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้ และสำหรับที่วัดร้างนั้นก็ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่บัญญัติว่าที่วัดร้างเมื่อไม่มีสงฆ์อาศัยแล้วจะกลายเป็นมิใช่ที่วัดไปได้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ฯ กล่าวไว้แต่เพียงว่า ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัยให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาที่วัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔[๗] และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕[๘] ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อมาและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็มิได้บัญญัติไว้ว่าที่วัดร้างจะมิใช่ที่วัดต่อไป แต่ได้บัญญัติข้อความรับกันอีกว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติไว้ว่า ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ฉะนั้น ที่วัดร้างนั้นแม้ผู้หนึ่งผู้ใดจะเข้าครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ได้กรรมสิทธิ์ ทั้งจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองกันต่อมาก็ไม่ได้

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่าปัญหาในกรณีวัดราชา (ร้าง) นี้ ยังไม่อาจรับไว้พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ เพราะกรณีเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ระหว่างกรมการศาสนาและกรมธนารักษ์ ซึ่งมีข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ กรมการศาสนาจะต้องพิสูจน์หักล้างการอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลข ที่ ๙๔๖๐ ของกรมธนารักษ์ว่า

---

[๖] มาตรา ๖ ที่วัด และที่ขึ้นวัดนั้น จำแนกตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ ที่วัด ๑ ที่ธรณีสงฆ์ ๑ ที่กัลปนา ๑

(๑) ที่วัดนั้น คือ ที่ตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด

(๒) ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใดๆ ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

(๓) ที่กัลปนานั้น คือ ที่แห่งใดๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดก็ดี หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแก่ที่นั้นขึ้นวัดก็ดี ที่เช่นนั้นเรียกว่า ที่กัลปนา

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

[๗] มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

[๘] มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์.

ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้กรมที่ดินซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนโฉนดที่ดิน ซึ่งออกมาโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๒/๒๕๒๕

บันทึก
เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๑๔๐๘๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ปรากฏในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙/๕๘๐๖๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ความว่า เนื่องจากกรมการปกครองได้เคยหารือปัญหาข้อขัดแย้งในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาลเป็นผู้วินิจฉัยการอุทธรณ์ (เกี่ยวกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่)ของเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว ปัญหาจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ตามนัยข้อ ๖ (๒)[๑] แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ด้วยว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสองของข้อ ๙ แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป

---

[๑] ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การ บริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ ฯลฯ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาของเรื่องมีอยู่ว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีหนังสือ ด่วนที่ มส ๑๙/๒๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หารือกรมการปกครองว่า อำเภอแม่สะเรียงได้เรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ จากกรมป่าไม้ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕,๖๒๕ ไร่ เป็นเงิน ๔๔๓,๗๕๐ บาท แต่กรมป่าไม้แจ้งว่ากรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น การที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ก็ได้ส่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เป็นรายได้แผ่นดิน มิได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่ กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาของกรมการปกครองที่หารือมาตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๐๙/๙๗๖๔๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๔ นั้น มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็น ๒ ประการด้วยกัน

๑. กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖[๒] และมาตรา ๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่

---

[๒] มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

๒. การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒)[๔] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

สำหรับปัญหาในประการแรกนั้น มีข้อควรพิจารณาว่า กรมป่าไม้มีฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ตามความเห็นของกรมการปกครองหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าวแล้ว คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามบทนิยามในมาตรา ๖ ได้แก่ “บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน” จึงมีปัญหาว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ในการวินิจฉัยปัญหานี้ เห็นว่าควรนำประมวลกฎหมายที่ดินมาพิจารณาประกอบด้วย เพราะมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้ก็ได้ ...” โดยนัยแห่งบทบัญญัติในมาตรา ๘ นี้ จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่ง ชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีบทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วย “การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ” กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติไว้ตั้งแต่ มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๓๐ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติทำนองเดียวกับที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สิน

---

[๓] มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

ฯลฯ ฯลฯ

ของแผ่นดินนั่นเองดังเช่นในมาตรา ๑๙[๕] และมาตรา ๒๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้ก็เพื่อจะให้กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการควบคุม ดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติ มิให้มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งเพื่อให้มีการทำนุบำรุงรักษาและสงวนป่าไม้ให้คงสภาพเป็นทรัพยากรของชาติที่สมบูรณ์ตลอดไป การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวนี้ แตกต่างกับมาตรา ๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงมิอาจจะถือได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยที่

---

[๕] มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

[๖] มาตรา ๒๕ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

[๗] มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามความเห็นของกรมการปกครอง

สำหรับปัญหาในประการที่สองนั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า กรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้ว การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๕